

PLAN DE DESARROLLO 2011-2017



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO



GOBIERNO QUE TRABAJA Y LOGRA
enGRANDE

PLAN DE DESARROLLO 2011-2017



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO



GOBIERNO QUE TRABAJA Y LOGRA
enGRANDE

GOBIERNO QUE TRABAJA Y LOGRA
enGRANDE

PLAN DE DESARROLLO 2011-2017



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO



GOBIERNO QUE TRABAJA Y LOGRA
enGRANDE

GOBIERNO QUE TRABAJA Y LOGRA
enGRANDE



Dr. Eruviel Ávila Villegas
Gobernador Constitucional del Estado de México

Gobierno del Estado de México
Palacio del Poder Ejecutivo,
Av. Sebastián Lerdo de Tejada Poniente No. 300,
Col. Centro, Toluca, Estado de México C.P. 50000.

Edición del Comité de Planeación para el Desarrollo
del Estado de México (COPLADEM)
Impreso y hecho en México.

La reproducción total o parcial de este documento
podrá efectuarse mediante la autorización expresa
de la fuente y dando el crédito correspondiente.

CE: 203/01/04/12
www.edomexico.gob.mx

Directorio

Dr. Eruviel Ávila Villegas
Gobernador Constitucional del Estado de México

Lic. Ernesto Javier Nemer Álvarez
Secretario General de Gobierno

Lic. Fernando Alberto García Cuevas
Secretario de Desarrollo Metropolitano

Mtro. Raúl Murrieta Cummings
Secretario de Finanzas

Lic. Alejandro Germán Hinojosa Velasco
Secretario de la Contraloría

Dr. Gabriel Jaime O'Shea Cuevas
Secretario de Salud

Mtro. Apolinar Mena Vargas
Secretario de Comunicaciones

Mtro. Cruz Juvenal Roa Sánchez
Secretario del Trabajo

C. Jaime Humberto Barrera Velázquez
Secretario de Transporte

Lic. Raymundo Edgar Martínez Carbajal
Secretario de Educación

L.A.E. Carlos Alberto Cadena Ortiz de Montellano
Secretario del Medio Ambiente

Lic. Elizabeth Vilchis Pérez
Secretaria de Desarrollo Social

Lic. Salvador José Neme Sastre
Secretario de Seguridad Ciudadana

C. José Alfredo Torres Martínez
Secretario de Desarrollo Urbano

Lic. Alfredo Castillo Cervantes
Procurador General de Justicia del Estado de México

Ing. Manuel Ortiz García
Secretario del Agua y Obra Pública

Mtro. Erasto Martínez Rojas
**Secretario Particular del Gobernador Constitucional
del Estado de México**

M.V.Z. Heriberto Enrique Ortega Ramírez
Secretario de Desarrollo Agropecuario

Lic. Isidro Muñoz Rivera
Secretario Técnico del Gabinete

Lic. Félix Adrián Fuentes Villalobos
Secretario de Desarrollo Económico

Lic. Raúl Vargas Herrera
Coordinador General de Comunicación Social

Mtra. Laura Barrera Fortoul
Secretaria de Turismo

Mtra. Lucila Isabel Orive Gutiérrez
Directora General del DIF Estado de México

Contenido

Presentación	15
1. Marco legal	21
2. Participación democrática de todos los sectores sociales para la formulación del <i>Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017</i>	23
3. Contexto internacional y su relación con el Estado de México	25
El mundo tras la crisis financiera de 2008	25
Retos a corto plazo: una nueva crisis en Europa y sus repercusiones	26
Retos a mediano plazo: el equilibrio fiscal de Estados Unidos y el crecimiento mundial	28
Retos a largo plazo: el surgimiento de un nuevo balance mundial y sus consecuencias	29
México ante la nueva realidad internacional	29
4. Experiencias internacionales	31
Programas sociales en el Reino Unido	31
Sistema de Educación Dual en Alemania	32
Simplificación administrativa en Estados Unidos	32
Seguridad democrática en la República de Colombia	33
Justicia cercana en la República de Chile	33
5. Visión y prospectiva	35
Principios fundamentales	36
6. Gobierno Solidario (Pilar 1)	39
Diagnóstico	41
Pobreza, marginación, desigualdad y desarrollo humano	42
Pobreza	42
Marginación	45
Desigualdad	46



Desarrollo humano	47
Núcleo social y calidad de vida	48
Atención focalizada hacia sectores sociales	49
Grupos de edad: niños, jóvenes y adultos mayores	50
Mujeres	52
Indígenas	53
Personas discapacitadas	54
Instrumentos de acción	55
Política educativa	55
Política de salud	60
Vivienda digna y sus servicios básicos	66
Objetivos y estrategias	70
Indicadores	71
Líneas de acción del Gobierno Solidario	72
Objetivo 1. Ser reconocido como el Gobierno de la Educación	72
Objetivo 2. Combatir la pobreza	74
Objetivo 3. Mejorar la calidad de vida de los mexiquenses a través de la transformación positiva de su entorno	76
Objetivo 4. Alcanzar una sociedad más igualitaria a través de la atención a grupos en situación de vulnerabilidad	79
7. Estado Progresista (Pilar 2)	85
Diagnóstico	87
Crecimiento económico, empleo y productividad	87
Crecimiento económico	88
Empleo	90
Productividad	94
Aspectos regionales de la productividad	96
Implicaciones de las políticas públicas	98
Instrumentos de acción	98
Fomento a la competitividad	100
Determinantes de la competitividad	100
Medición de la competitividad	101
Marco normativo y regulación	101
Infraestructura	102
Capital humano	104
Desarrollo regional	105
La Zona Metropolitana del Valle de México	105

Desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca	113
Desarrollo regional	113
Desarrollo sustentable	116
Control de emisiones	116
Manejo de residuos	118
Política ambiental municipal	120
Objetivos y estrategias	121
Indicadores	122
Líneas de acción del Estado Progresista	124
Objetivo 1. Promover una economía que genere condiciones de competitividad	124
Objetivo 2. Generar un mayor crecimiento económico por medio del fomento a la productividad y el empleo	128
Objetivo 3. Impulsar el desarrollo de sectores específicos	129
Objetivo 4. Impulsar el desarrollo de las economías regionales para alcanzar un progreso equitativo	131
Objetivo 5. Alcanzar un desarrollo sustentable	132
8. Sociedad Protegida (Pilar 3)	135
Diagnóstico	137
Seguridad ciudadana y la procuración de justicia	137
Seguridad ciudadana	138
Prevención del delito	138
El Poder Ejecutivo Estatal en la impartición de justicia: Defensoría Pública	147
Reinserción social	147
Derechos humanos	148
Protección civil	151
Instrumentos de acción	155
Eficiencia operativa y de recursos	155
Normatividad	158
Transformación de la participación y percepción ciudadana	158
Objetivos y estrategias	159
Indicadores	160
Líneas de acción de una Sociedad Protegida	162
Objetivo 1. Fomentar la seguridad ciudadana y la procuración de justicia	162
Objetivo 2. Utilizar la prevención como una herramienta para el combate a la delincuencia	165
Objetivo 3. Avanzar en el uso de tecnologías así como en los mecanismos de coordinación interinstitucional	167
Objetivo 4. Mantener una sociedad protegida ante riesgos	168



9. Ejes transversales: Hacia una Gestión Gubernamental Distintiva	171
Impulso Municipal: Gobierno Municipalista	171
Administración Pública Eficiente: Gobierno de Resultados	173
Finanzas públicas sanas: Financiamiento para el Desarrollo	176
Objetivos y estrategias	178
Indicadores	179
Líneas de Acción de una Gestión Gubernamental Distintiva	180
Objetivo 1. Consolidarse como un Gobierno Municipalista	180
Objetivo 2. Establecer una Gestión Gubernamental que genere resultados	182
Objetivo 3. Alcanzar un financiamiento para el desarrollo	186
 10. Mecanismos para el seguimiento y evaluación del <i>Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017</i>	 189

Presentación

Las sociedades del siglo XXI están inmersas en una sucesión de transformaciones políticas, económicas y sociales, que se caracterizan por el acelerado desarrollo de la tecnología, la masificación de la información y el conocimiento, la tecnificación de las actividades humanas, la despersonalización, el intercambio de roles en los sectores sociales y la polarización económica, entre otros. Estos procesos, que presentan enormes desafíos a las instituciones públicas, demandan cambios tanto en la forma de gobernar como en la manera en que la sociedad se involucra en la vida pública.

En esta transición globalizadora, se percibe, afortunadamente, una creciente tendencia para que la sociedad participe activamente en la deliberación, el examen y el análisis de la naturaleza de la gestión pública y su desempeño. Así, las opiniones y las legítimas exigencias sociales constituyen un reto y, a la vez, una motivación para demostrar la capacidad real de los gobiernos para ofrecer una respuesta oportuna a las necesidades de los ciudadanos, con la finalidad de renovar los procesos de la gestión gubernamental y redefinir las relaciones individuo-Estado, que lleven a conformar una sociedad más justa y equilibrada.

Consciente de este nuevo contexto, el Gobierno del Estado de México impulsa acciones

que permiten, por un lado, establecer una relación más próxima y cercana con la sociedad, y por otro, perfeccionar la coordinación del trabajo en equipo de todos los niveles de gobierno. Asimismo, busca promover la transversalidad del quehacer gubernamental e incentivar la participación social, para fortalecer un efectivo proceso de planeación democrática que tome en cuenta la voluntad y el esfuerzo colectivo para lograr una gestión eficaz, que se materialice en un mejoramiento tangible de las condiciones de vida de la ciudadanía.

En este marco y en estricto apego a la realidad mexiquense, en el *Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017* se presenta un diagnóstico de las circunstancias de carácter internacional que inciden en la política de la entidad, al respecto, se identifican tanto las fortalezas como las circunstancias que benefician a la acción pública, además de las áreas de oportunidad y las amenazas que pueden mermar el desarrollo de la entidad.

Dicho diagnóstico confirma que se han registrado grandes avances en el Estado de México, mismos que han permitido superar la marginación, combatir la pobreza, generar más y mejores empleos, proveer mejores servicios públicos y garantizar la seguridad y la paz públicas. Al mismo tiempo, identifica las áreas de oportunidad donde se puede actuar para fortalecer las condiciones



de bienestar, de seguridad y de igualdad, que consoliden a una sociedad más justa.

En un Estado democrático y plural, la continuidad debe ser un principio básico para asegurar el cumplimiento de los fines sociales y de los objetivos institucionales, que garanticen la aplicación constante y el redimensionamiento de los programas que han tenido un alto impacto económico y social.

Con estos valores como eje de la acción política, la actual Administración Pública Estatal ofrece un gobierno de continuidad y de transformación que sabrá conducir la gestión pública para que, en el año 2017, los mexiquenses hayan adquirido un elevado nivel de vida y una mayor igualdad de oportunidades, gracias a la conformación de una economía competitiva que genere empleos bien remunerados en un entorno de seguridad y Estado de Derecho. Con base en una planeación estratégica de largo plazo, el Gobierno Estatal será capaz de brindar soluciones sostenibles a las demandas de los mexiquenses.

Para volver realidad estas metas, el *Plan de Desarrollo* se ha conformado a partir de un ambicioso proyecto que ha sabido entender y atender las necesidades de desarrollo de la entidad y las legítimas demandas de la ciudadanía, bajo el inexorable propósito de cumplir los compromisos que tuvieron origen en el consenso y en la firme convicción de servicio.

A partir de un enfoque prospectivo de mediano y largo plazos, se realizó un ejercicio de planeación estratégica que proyecta a un Estado de México que alcanzará un mayor grado de desarrollo y prosperidad en un plazo de 30 años, lo cual dará certidumbre al futuro de las nuevas generaciones.

En la realización de este documento se contó con la participación de diversos especialistas en los ámbitos económicos y sociales, que examinaron las experiencias de éxito que han tenido lugar en diferentes países, que analizaron y sistematizaron las propuestas presentadas en los Foros de Consulta Ciudadana, y que se entrevistaron con funcionarios de dependencias y organismos públicos para, en suma, identificar las áreas de atención prioritaria y los anhelos sociales más urgentes.

Por tanto, se decidió estructurar el *Plan de Desarrollo* en tres grandes pilares: Gobierno Solidario, Estado Progresista y Sociedad Protegida, mismos que se encuentran vinculados a tres ejes transversales: Gobierno Municipalista, Gestión de Resultados y Financiamiento para el Desarrollo, que serán condición del comportamiento de la actual Administración Pública Estatal.

En cada uno de los pilares y en cada uno de los ejes se consignan objetivos, estrategias y líneas de acción, que habrán de imprimir dinamismo y darán consistencia a la agenda del Gobierno Estatal para el periodo constitucional 2011-2017, con el propósito de atender las legítimas demandas de los sectores sociales.

Aunque en el *Plan de Desarrollo* se proyecta una visión integral del Estado de México, también se reconoce la diversidad política, así como el perfil y la vocación económica y social de cada región y municipio, con la finalidad de establecer estrategias de acción que nos permitirán aprovechar las áreas de oportunidad y fomentar el crecimiento de las zonas rurales, urbanas y metropolitanas de la entidad.

Mediante un esquema de gestión con base en resultados, y con el objeto de dar seguimiento

• • • • •

y evaluar el cumplimiento de las metas del *Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017*, se incorporan al finalizar los capítulos referentes a los pilares y los ejes transversales, además de los indicadores más relevantes que se utilizaron en cada una de las secciones que, a su vez, sirvieron para establecer los valores de desempeño, que serán señalados en los Programas Sectoriales emanados de este documento.

Asimismo, en el *Plan de Desarrollo* se registran los fundamentos utilizados para la elaboración de planes específicos de inversión, que permitirán realizar una proyección de los recursos financieros que se disponen, así como de los mecanismos de financiamiento que se necesitarán para poner en marcha los programas de gobierno.

En resumen, el *Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017* recoge las tareas y los cometidos que se ha planteado y que se ha comprometido a ejecutar el gobierno mexiquense, además de las políticas públicas que habrán de consolidar a la entidad como modelo a seguir en

el país y como punto de partida del engrandecimiento nacional.

La práctica de los principios y valores democráticos que marcan nuestro proyecto de gobierno, harán posible la construcción de una base sólida que nos consolide como el modelo nacional de la convivencia pacífica, del desarrollo sustentable y de la productividad a nivel nacional e internacional.

A su vez, los fundamentos y programas contenidos en este documento rector, nos permitirán seguir contando con una sociedad que se distingue por su unidad, por la cohesión de su tejido social y por su capacidad para superar cualquier reto; una sociedad donde se garantiza la igualdad, la dignidad, la justicia y la seguridad; una sociedad donde la Ley encuentra plena vigencia, y donde el consenso, el acuerdo y la corresponsabilidad son los motores que animan la vida colectiva y definen que la democracia es el rumbo que deberá seguirse hacia el desarrollo y el bienestar de los mexiquenses.

Dr. Eruviel Ávila Villegas
Gobernador Constitucional del Estado de México







1. Marco legal

El *Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017* tiene como fundamentos legales el artículo 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, donde se establece que: “El desarrollo de la entidad se sustenta en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, que tiene como base el Plan de Desarrollo del Estado de México”; además de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, que en el artículo 22 establece que: “Los planes de desarrollo se formularán, aprobarán y publicarán dentro de un plazo de seis meses para el Ejecutivo del Estado [...] contados a partir del inicio del periodo constitucional de gobierno y en su elaboración se tomarán en cuenta las opiniones y aportaciones de los diversos grupos de la sociedad [...]”; del artículo 23 del Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios que establece: “En la etapa de formulación e integración del Plan de Desarrollo del Estado de México, el Ejecutivo Estatal, convocará con la participación de los Poderes Legislativo y Judicial a más tardar dentro de los primeros 45 días de iniciado el periodo constitucional del Gobierno, los foros de consulta popular para analizar los temas y prioridades del desarrollo estatal, a efecto de captar las demandas sociales e integrarlas al Plan [...]”; así como del artículo 24 de dicho Reglamento, que define los mecanismos e instrumentos de participación social, entre los cuales se establece la realización de foros temáticos abiertos.



2. Participación democrática

de todos los sectores sociales para la formulación
del *Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017*

Bajo el principio de la Planeación Democrática, se convocó a todos los grupos sociales organizados y a la población en general a participar en la elaboración y formulación del *Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017*.

Conscientes de que el progreso, el desarrollo y la solución de los problemas son una labor que deben realizar de manera conjunta tanto las autoridades como la sociedad, se formuló una estrategia para que se presentaran ponencias con líneas de acción en Foros Regionales, con el fin de hacer más eficiente a la actual Administración Pública Estatal.

Los Foros dieron cumplimiento legal al artículo 15, fracción II, de la Ley de Planeación del Estado de México y sus Municipios, así como el artículo 23 de su Reglamento, y a través de un modelo innovador participaron 6 mil 645 personas, que a su vez registraron 2 mil 926 ponencias en el Portal Electrónico del Gobierno del Estado de México.

Durante los meses de noviembre y diciembre de 2011, fueron organizados cinco Foros de Discusión, en los cuales participaron integrantes de los Poderes Legislativo y Judicial de la entidad, así como importantes conferencistas entre ellos los doctores Eduardo Rodríguez-Oreggia Román, Luis Carlos Ugalde Ramírez, Luis de la Calle

Pardo, Ana María Salazar Slack y José Fernández Santillán. En estos eventos se demostró la voluntad del Gobierno Estatal por construir una visión clara del camino por el que se va a transitar para crecer y la dirección que se seguirá para constituir una Sociedad Protegida, un Gobierno Solidario y un Estado Progresista.

El 8 de noviembre de ese año, en el Centro Cultural Mexiquense Bicentenario de Texcoco, se inauguró el Primer Foro Gobierno Solidario con la participación de mil 807 asistentes, que trabajaron en 23 mesas temáticas y presentaron 847 ponencias. Los temas abordados fueron: Financiamiento para el Desarrollo Social, Salud, Integración de la Familia, Pobreza, Educación, Empleo, Vivienda y Medio Ambiente.

Toluca de Lerdo, la capital mexiquense, fue el escenario del Segundo Foro Sociedad Protegida, que se llevó a cabo el 16 de noviembre en el Centro Cultural Mexiquense (CCM). Con la asistencia de 683 personas se abordaron los temas Estado de Derecho y Gobernabilidad; Democracia, Cultura Política y Participación Ciudadana, además se instalaron tres mesas temáticas y se presentaron 320 ponencias.

Con el título de Estado Progresista se realizó el Tercer Foro el 22 de noviembre en la Ex Hacienda de Santa Mónica de Tlalnepantla, con la asistencia de mil 700 personas. En 21 mesas de trabajo se abordaron temas como Financia-



miento para el Desarrollo, Desarrollo Tecnológico, Productividad y Competitividad, Ordenamiento Territorial, Infraestructura Hidráulica, Desarrollo Sustentable, Desarrollo Metropolitano, Actualización del Marco Jurídico, Infraestructura Carretera, Transporte Masivo, y Transparencia y Simplificación Administrativa, además de que se presentaron 845 ponencias.

El Cuarto Foro Fortalecimiento Municipal, se llevó a cabo el 29 de noviembre en el Teatro de la Ciudad Chichicuepon del municipio de Chalco, en el que se instalaron cuatro mesas temáticas: Desarrollo Institucional del Municipio Mexiquense, Políticas y Estrategias para el Desarrollo Municipal, Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal, y Gobernabilidad con Visión Participativa. Con la asistencia de mil 200 personas, se presentaron 293 ponencias.

El Quinto Foro Seguridad y Justicia tuvo lugar el 6 de diciembre en la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl (UTN). Dado que la seguridad es una de las principales demandas sociales, se llegaron a registrar mil 200 personas que presentaron 621 ponencias. Los temas abordados fueron Métodos Pacíficos de Solución de Conflictos; Participación Ciudadana en la Pre-

vención del Delito; Protección Civil; Sistema Penitenciario; Pirotecnia; Nuevo Paradigma de Seguridad Ciudadana; Prevención, Tratamiento y Reinserción Social de las Adicciones; Educación como Coadyuvante para la Prevención de la Violencia; Trata de Personas; Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres; Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio (SPPA); Uso de la Tecnología para el Combate de la Delincuencia; Profesionalización de los Servidores Públicos; Atención a las Víctimas del Delito; Servicios Periciales; Delitos de Violencia de Género, y Derechos Humanos.

Con la realización de estos Foros de Discusión se reflejó el interés, el minucioso análisis y el proceso sistemático con que se adoptan las ideas y sugerencias de los sectores sociales.

Por tanto, se presenta el *Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017*, el documento rector que regirá con una visión a largo plazo durante la actual Administración Pública Estatal, con la promesa de cumplir los compromisos adquiridos y de que éstos se traducirán en acciones concretas que permitirán a la sociedad mexiquense Trabajar y Lograr en Grande.



3. Contexto internacional y su relación con el Estado de México

Como nunca antes, la República Mexicana y el Estado de México se encuentran insertos en un mundo globalizado e hiperrelacionado con otros países. Por ello, la formulación de políticas nacionales, estatales y locales requiere una visión global de los acontecimientos económicos y políticos mundiales, para entender cómo inciden los sucesos internacionales a nivel local. Sólo de esta forma se puede estar preparado para afrontar los retos que impone la realidad de un mundo en constante cambio.

El mundo tras las crisis financiera de 2008

Con base en información del Banco Mundial (BM), después de la crisis financiera internacional ocurrida en 2008, la economía de países desarrollados como Estados Unidos, Japón y los miembros de la Unión Europea (UE) experimentó una sensible disminución de su crecimiento. Durante el 2009, uno de los años de menor desarrollo, la economía mundial se contrajo 2.2% debido principalmente a la caída de la producción en la Zona Euro (4.2%), en Japón (5.5%) y en Estados Unidos (3.5%). Mientras tanto, los países en vías de desarrollo presentaron resultados mixtos: China creció 9.2% y la India 9.1%, pero Brasil

se contrajo 0.2%, Rusia 7.8% y la economía mexicana decreció 6.1 por ciento.

En el año 2010, la economía mundial mostraba señales incipientes de recuperación, con un crecimiento de 4.1% en términos reales. Sin embargo, los mercados financieros en el 2011 comenzaron a mostrar gran debilidad debido a la creciente deuda de países del sur de Europa como Grecia, España e Italia, la cual había alcanzado niveles históricos. Esta secuela de la crisis encuentra una explicación en la difusa arquitectura institucional de la Zona Euro: los países que la integran se someten a una autoridad supranacional monetaria, el Banco Central Europeo (BCE), que, hasta hace poco tiempo, comenzó a imponer efectivos controles para regular tanto la deuda que se puede contratar como el monto del déficit de la cuenta pública.

Otro factor importante que incide en el panorama internacional hacia la primera mitad del año 2011 ha sido la llamada Primavera Árabe. Este fenómeno hace referencia al proceso de democratización que experimentan los países productores de petróleo de África del Norte y del Medio Oriente, los cuales viven intensas transformaciones políticas, mismas que ejercen una fuerte presión sobre los precios del petróleo, como ha ocurrido en Libia. Asimismo, Japón sufrió las consecuencias de un devastador terremoto en el norte de su territorio, ocasionando la



interrupción del abasto de insumos para las industrias estratégicas a nivel mundial, así como la demanda de cuantiosos recursos para reconstruir las zonas afectadas y reactivar la actividad económica. Tales sucesos sin duda han incidido negativamente en la recuperación de la economía global tras la crisis financiera mundial.

Finalmente, Estados Unidos atraviesa por una situación que compromete su desarrollo, y que se caracteriza por un crecimiento moderado y una baja generación de empleos. Si bien su grado de endeudamiento aún está distante del de los países europeos, el Gobierno Federal estadounidense no ha sido capaz de controlar el gasto público, y las actuales perspectivas de crecimiento son desfavorables. Por tanto, en el año 2011 las agencias calificadoras de deuda colocaron en perspectiva negativa la estructura de sus finanzas públicas, llevando a que Standard & Poor's redujera la calificación crediticia de Estados Unidos. En este sentido, la complejidad del panorama político ha dificultado la implementación de dos medidas que podrían reactivar su economía: (i) la autorización para ampliar el techo de deuda, que daría un mayor espacio para manejar de forma ordenada el pago de los vencimientos de corto y mediano plazos, y (ii) la formulación de un plan que logre contener el crecimiento del déficit del gobierno e integre políticas de largo plazo para la recuperación económica.

Aunado a lo anterior y de acuerdo con el BM, en el año 2011 la economía mundial creció apenas 2.7%, pero la de Estados Unidos se incrementó sólo 1.7%, la de la Zona Euro 1.6% y la de Japón se contrajo 0.9%. Por otro lado, el desempeño económico de algunos países en desarrollo tuvo un comportamiento más que dinámico, por

ejemplo: China creció 9.1%, Brasil 2.9% y México 4.0 por ciento.

Retos a corto plazo: una nueva crisis en Europa y sus repercusiones

Los analistas internacionales esperan que la volatilidad que marcó a la economía en el año 2011, se mantenga durante el inicio del 2012. Al respecto, entre las expectativas económicas anunciadas por el BM para este año se cuentan las siguientes: la economía mundial crecerá el 2.5%, los países desarrollados crecerán apenas un 1.4%, la Zona Euro se contraerá 0.3%, mientras que los países en vías desarrollo se prevé que crezcan 5.4% en promedio. Para el 2013, en el mismo informe se estima que el crecimiento mundial podría alcanzar el 3.1 por ciento.

Las expectativas de bajo crecimiento van acompañadas del riesgo de que algunos países miembros de la UE caigan en recesión económica si no logran los acuerdos necesarios para sanear las finanzas nacionales. Dichas medidas deberán incluir la reestructuración de las deudas soberanas, un plan de consolidación fiscal de largo plazo, una adecuada capitalización de los bancos comerciales, además de políticas de control y fiscalización supranacional.

Si algunos miembros de la UE, particularmente los países del sur, no logran contener la incertidumbre de los mercados y el deterioro de sus deudas, el contagio de la crisis se extenderá al resto de las economías. Aunque la UE ha avanzado en la construcción de acuerdos y, al mismo tiempo, ha tenido que aplicar medidas difíciles para su población, resulta complicado pensar en una tersa

transición para contener el gasto público e incrementar la productividad en el corto plazo: la compleja arquitectura institucional de cada país y de la propia UE, así como la resistencia de algunos sectores a perder los beneficios públicos alcanzados en las últimas décadas, dificultan el camino.

Por otra parte, la lenta recuperación económica en Estados Unidos ha impedido que se repongan los empleos perdidos durante la crisis financiera mundial del 2008. Si bien se ha rebajado la calificación de su deuda, no se han deteriorado las tasas de interés o el valor del dólar; incluso, ante la volatilidad mundial en los mercados, Estados Unidos es considerado todavía como un buen refugio para las inversiones.

En este sentido, la tasa de interés de los bonos a 10 años del Tesoro de Estados Unidos alcanzó el nivel más bajo desde 1950, inferior al 2%, lo que se refleja en el menor costo que tiene que pagar el gobierno norteamericano por la contratación de deuda. Este hecho demuestra la confianza que tienen los inversionistas internacionales sobre su capacidad para resolver los asuntos de política interna, lo cual es lo que diferencia a Estados Unidos de sus pares en la Unión Europea.

En otras latitudes, la economía de los países del sudeste asiático está sufriendo una desaceleración del ritmo alcanzado en la primera década de este siglo. Con base en cifras presentadas por el BM, la tasa de crecimiento de China ha pasado de 10.4% en 2010 a 9.1% en 2011, debido en parte a la disminución de la demanda en diversas regiones del mundo y a las políticas impuestas por el gobierno de este país para contener la inflación. Al respecto, se prevé que, en 2012, la economía mantenga una tendencia positiva y logre un aumento de 8.4 por ciento.

En cuanto a México, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) estima que podría crecer un 3.3% en el año en curso, mientras que el BM calcula que el índice podría llegar a 3.2%, como consecuencia de la lenta expansión económica de nuestros socios comerciales, entre ellos Estados Unidos. Asimismo, se espera una recuperación sostenida en la segunda mitad del 2012, que podrá continuar en 2013, para alcanzar un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) del 3.6 por ciento.

Ante el entorno de alta incertidumbre y bajo crecimiento de la economía global, el Banco de México (Banxico) ha implementado políticas con miras a mantener tanto la estabilidad económica como los precios: las reservas internacionales han alcanzado niveles históricos, y las tasas de interés y la inflación se han mantenido estables. Sin embargo, en el escenario de la crisis europea, nuestra moneda podría perder valor frente al dólar debido a la atracción que ejerce Estados Unidos sobre los flujos financieros. Esto podría impulsar al sector exportador, pero lo haría en detrimento del poder adquisitivo de los mexicanos. Con una moneda depreciada, el costo de los productos de importación seguiría en aumento. Un ejemplo de ello son los artículos de la Canasta Básica, como el maíz, la leche en polvo u otros como las gasolinas y el acero. Lo anterior ejercería presión sobre la inflación, misma que se reflejaría en que el Banco Central aumentara las tasas de interés, propiciando la concentración de elementos recesivos sobre la economía mexicana, lo cual incidiría negativamente en la generación de nuevos empleos.



Retos a mediano plazo: el equilibrio fiscal de Estados Unidos y el crecimiento mundial

En el caso de que la UE logre los acuerdos sobre las políticas que deben implementarse para sortear la crisis económica, originada por el deterioro de la deuda soberana de sus países miembros, los efectos positivos de estas medidas se verán en el mediano y largo plazos: una vez que se encuentren ordenadas las finanzas públicas, el camino del crecimiento vía incrementos en la productividad volverá, pero con cierta lentitud. Los países del sur deberán restablecer la confianza de los inversionistas, demostrando disciplina y capacidad de crecimiento mediante la productividad, y convenciendo que el mercado común y el propio euro pueden ser fuertes y sustentables en el largo plazo.

En este sentido, aunque se estima que la economía en la Zona Euro sufrirá una contracción en el año 2012, el comienzo de la recuperación podría presentarse entre el 2013 y 2014, con un crecimiento que será inferior al 1.1%. Tal situación mantendría una inflación baja y posiblemente aliviaría las presiones sobre la demanda mundial de recursos como el petróleo.

Por otra parte, en un mediano plazo, Estados Unidos deberá de resolver los problemas del excesivo gasto público, de controlar su deuda y de impulsar un plan de crecimiento con empleo, para poder acelerar el ritmo mostrado entre los años de 2010 y 2011. Éste no es un asunto menor, ya que la economía no ha reaccionado de manera contundente ante los incentivos en materia fiscal y monetaria. Aunque los analistas ven poco probable que la economía norteamericana experi-

mente nuevamente una recesión, muestra sin embargo algunos signos de debilidad. Entre los factores que han obstaculizado su recuperación se encuentran el alza en los precios de energéticos como el petróleo y una interrupción en la cadena de distribución ocasionada por el terremoto en Japón del año 2011, aunque se tiende a recuperar la normalidad. Asimismo, el plan de austeridad estadounidense no ha logrado los consensos necesarios, pues no se han presentado propuestas para poner límites al déficit público. Por lo anterior, se estima que, en los próximos dos años, el crecimiento de la economía americana será menor que el 3% registrado en el 2010.

Debido al lento crecimiento de las economías de los países desarrollados, en el próximo bienio se reducirá la demanda de los bienes producidos en países con economías emergentes como China, India y México, y por tanto de sus exportaciones, lo cual se verá reflejado en un crecimiento moderado semejante a los registrados entre 2010 y 2011.

Ante un entorno mundial de incertidumbre, los países en vías desarrollo deberán mantener cierta cautela económica. El caso de México es aún más delicado por los amplios vínculos económicos y políticos que mantiene con Estados Unidos.

Adicionalmente, para México, el bajo dinamismo de la actividad económica mundial se reflejará en una menor demanda de productos y servicios, lo cual incidirá negativamente en el sector exportador. La exposición a choques internacionales, a pesar de mantener una macroeconomía estable, representa un riesgo latente. Por otra parte, es previsible que ante una baja en la demanda de energéticos por la desaceleración

● ● ● ● ● ● ●

económica mundial, en el mediano plazo el precio del petróleo podría mantenerse estable, lo que significa que no crecerán los ingresos del Gobierno Federal en este rubro. Será todo un reto seguir manteniendo la estabilidad económica ante el posible estancamiento de los ingresos públicos.

Retos a largo plazo: el surgimiento de un nuevo balance mundial y sus consecuencias

Los cambios políticos y sociales que experimentarán algunos países en diversas regiones del mundo, abren la posibilidad de que ocurran grandes transformaciones en el desarrollo económico.

Aunque los líderes de la UE han manifestado su total compromiso para sostener la Moneda Única, el futuro del euro es incierto. De mantenerse la integración, la Unión sufrirá cambios importantes que pueden ir desde restringir la contratación de deuda soberana hasta la salida de algún país miembro. Además, si no se logran contener los problemas y se agrava la crisis económica, el siguiente periodo se caracterizará por una reconstrucción institucional y de reactivación económica, en una región donde la fuerza laboral tendrá que ser más productiva ante el creciente envejecimiento de la población.

Por su parte, el futuro de Estados Unidos dependerá en buena medida de las elecciones presidenciales del año 2012, así como de la conformación del Senado y la Cámara de Representantes. De esta manera se podrá prever cómo se resolverá el problema del crecimiento de la deuda, así como el plazo para aplicar un programa de ajuste y los sectores que serán afectados por

los recortes que vendrán en el gasto público. Si se llegara a enfrentar una nueva recesión, el espacio de recuperación será aún más reducido que el de 2008 y 2009, por la limitante del techo de la deuda, y la necesidad de incrementar los ingresos públicos y disminuir los incentivos fiscales, lo que llevaría a una recuperación aún más lenta.

Como consecuencia de un crecimiento moderado de la economía mundial, el dinamismo de las economías de los países desarrollados disminuirá. Sin embargo, tanto China como la India seguirán registrando tasas de crecimiento por encima de la media mundial, con sus consecuentes riesgos inflacionarios.

Los escenarios descritos plantean un cambio paulatino y quizá permanente en los balances del poder económico: los países en vías de desarrollo se han convertido en un motor de crecimiento. Por ello, deben cuidar los avances alcanzados ante un entorno mundial complejo, fortaleciendo a sus instituciones para afianzar un desarrollo sustentable en el largo plazo. Esta situación abre una ventana de oportunidad para que México se pueda sumar a esas economías, que se están transformando en centros altamente competitivos y productivos, con avances sociales muy palpables.

México ante la nueva realidad internacional

El contexto económico mundial presenta varios retos importantes para México. El primero de ellos consiste en detectar sectores industriales competitivos para atender una demanda internacional que posiblemente será menor que la



actual. Debido a su ubicación geográfica, los tratados de comercio internacional firmados, el capital humano y la infraestructura con que se cuenta, las manufacturas ligeras pueden afianzarse como el nicho del mercado internacional en el que México puede competir con países como China y Brasil.

En segundo lugar, México tiene la oportunidad de fortalecer su mercado interno al implementar políticas públicas que impriman mayor dinamismo a los sectores productivos, al mismo tiempo que lleve a cabo un eficiente uso de los recursos públicos y mantenga los equilibrios fiscales.

Para afrontar dichos retos, es impostergable que nuestro país se sume al impulso del crecimiento observado en otros países en vías de desarrollo, promoviendo reformas estructurales que permitan el desarrollo de un sólido mercado interno. Asimismo, independientemente de tales

reformas, los gobiernos estatales tienen la responsabilidad de generar condiciones de mayor competitividad, tanto en los centros urbanos como en las áreas rurales.

Las reformas que México requiere para elevar su productividad y competitividad, no darán frutos de manera inmediata: los resultados serán palpables en el mediano y largo plazos. Si superamos tales desafíos, se detonará un crecimiento económico sustentable que reducirá la pobreza, y generará empleos y bienestar entre los mexicanos.

El Estado de México no es ajeno al contexto de la economía internacional, ya que se encuentra altamente inserto en los mercados nacionales e internacionales. En consecuencia, los retos que se han expuesto en esta sección representan importantes desafíos para el desarrollo tanto del país como de la entidad.



4. Experiencias internacionales

En este apartado se revisarán algunas exitosas experiencias de política pública que han sido aplicadas en diferentes países en el mundo. Cabe mencionar que no se pretende que sean tomados como modelo para el Estado de México, ya que los entornos legales, económicos, sociales y políticos se presentan en contextos muy diferentes. Sin embargo, podrían ser referentes para determinar el impacto en la sociedad de algunas acciones de gobierno.

Programas sociales en el Reino Unido

En el Reino Unido, Tony Blair, primer ministro entre los años de 1997 y 2007, postulaba que el gobierno tiene el deber de ayudar a la gente, para lo cual propuso reformas orientadas a fortalecer tanto el sistema de bienestar como los programas sociales: impulsó la educación y las oportunidades de empleo vinculando la economía británica al intercambio comercial internacional, además de que estrechó sus relaciones con Estados Unidos y lanzó un programa para reformar el sistema nacional de salud.

Entre los programas sociales impulsados por la administración de Blair destacan: (i) la atención de la pobreza infantil, (ii) el fortalecimiento de los derechos de las personas con alguna discapacidad, (iii) la atención de la salud y (iv) el mejoramiento de la educación.

En ese entonces, el número de personas menores de 16 años en situación de pobreza venía en aumento desde 1980, debido a que los programas de apoyo a los ingresos se actualizaban a una tasa igual o inferior a la inflación. En este sentido, la asistencia a las familias de menores ingresos se incrementó en un 16% en el primer año, buscándose la convergencia del monto estimado con el costo para lograr la calidad de vida mínima requerida. Asimismo, el programa buscaba una solución integral para insertar a los padres de familia en el mercado laboral, estableciendo diversos créditos fiscales e impulsando políticas económicas que promovieran la generación de empleo.

Otra prioridad para el gobierno de Blair fue el fortalecimiento de los derechos de las personas con discapacidad, ya que al inicio de su gestión, cerca del 50% de las personas de este grupo en edad de trabajar no tenían oportunidad de emplearse, orillándolas a permanecer en la pobreza. Para ello, se impulsaron reformas legislativas que reconocieron la necesidad de emprender una educación especial, además de aplicarse medidas antidiscriminatorias de empleo y facilitar el acceso a bienes y servicios. Dichas reformas buscaban volver visible a este segmento de la población y mitigar las barreras sociales creadas por la falta de conocimiento sobre sus capacidades.

El sistema de salud británico ha sido referente mundial, ya que su servicio se extiende a toda la



población mediante acciones y organismos que involucran tanto a la sociedad como al gobierno. Sin embargo, como una medida para asegurar la sustentabilidad del sistema y elevar la calidad de vida de las personas, se determinó que eran insuficientes las metas que pretendían disminuir las enfermedades y los accidentes, ya que se requería atender las causas sociales de padecimientos como la pobreza y marginación, combatiendo la inequidad en la salud.

Por otra parte, debido a que el sistema educativo británico demostró una fuerte vinculación entre la calidad y la situación socioeconómica de la población, se establecieron programas para focalizar recursos hacia las escuelas y áreas en desventaja, brindando con ello educación gratuita en los niveles básicos, además de apoyos económicos en el nivel equivalente al Medio Superior para evitar la deserción escolar. Al encausar los recursos y programas en los sectores de mayor rezago, al final de la administración se logró reducir las distancias de conocimiento en materias básicas como Literatura y Matemáticas, reposicionando al Reino Unido entre sus pares europeos.

Sistema de Educación Dual en Alemania

Como parte de la tradición alemana de transmitir los oficios de generación en generación, el sistema educativo ha incorporado una figura conocida como Sistema de Educación Dual, que permite trasladar el aprendizaje que tiene lugar dentro del salón de clases hacia los centros de trabajo, donde los estudiantes pueden acceder a la teoría y la práctica de más de 350 oficios, bajo estándares rigurosos.

La enseñanza práctica de un oficio, que se realiza durante un par de meses al año, corre a

cargo de algunas empresas, obligadas a transmitir conocimientos, que incluyen desde procesos industriales hasta asistencia médica. Dicha práctica es acompañada por diversas sesiones teóricas impartidas en las cámaras industriales o de comercio. Una modalidad aparte tiene lugar en escuelas vocacionales, donde se imparten materias de conocimiento general.

Simplificación administrativa en Estados Unidos

A finales de la década de los ochenta y principios de la década de los noventa, el gobierno de Estados Unidos registró un creciente déficit estructural como consecuencia de un complejo andamiaje gubernamental, notoriamente ineficiente. Ante esto, el presidente William J. Clinton lanzó en el año de 1993 el Plan denominado Reinventando al Gobierno, con la finalidad de lograr el mejor funcionamiento de la burocracia a un menor costo.

Para cumplir esta meta se plantearon los siguientes ejes: (i) la reducción del tamaño del gobierno, (ii) la generación de un gobierno más eficiente orientado a la obtención de resultados, (iii) el mejoramiento del servicio a la gente, (iv) el cambio de óptica del trabajo gubernamental en los negocios y las localidades, (v) el acercamiento del gobierno al ciudadano mediante la tecnología, y (vi) volver al gobierno un mejor lugar para trabajar.

Para comenzar a desarrollar estos ejes, se redujo el tamaño del gobierno a través de una reingeniería de procesos, priorizando las necesidades del ciudadano mediante el levantamiento de encuestas, identificando los trámites más demandados por la ciudadanía, así como las

diligencias necesarias para concluirlos. Por otra parte, se desarrolló una estrategia para dar mayor poder de decisión a los empleados federales que brindaban atención directa, se estableció un esquema de incentivos basado en méritos, como el uso eficiente de los recursos públicos, el buen servicio y el logro de metas, así como la implementación de medidas para mejorar el entorno dentro de las diversas oficinas gubernamentales.

Como resultado de estas medidas, se establecieron cerca de mil 500 estándares de servicio al cliente, se redujo a una tercera parte los requisitos relacionados con la seguridad social y la revisión de embarques en las aduanas, y se logró simplificar la gestión administrativa dentro de los tres niveles de gobierno, mejorando la calidad de las inversiones públicas y privadas en beneficio de la población estadounidense.

Uno de los mayores logros del Plan fue la reducción del déficit presupuestal hasta que se alcanzó un superávit en el año de 1998, y se logró un aumento en los índices de competitividad, además del periodo de crecimiento más largo en la posguerra, reduciendo los niveles de desempleo y mejorando las condiciones de trabajo en los sectores público y privado.

Seguridad democrática en la República de Colombia

A lo largo de varias décadas, la República de Colombia vio amenazada la seguridad de sus ciudadanos por la presencia de grupos paramilitares, la guerrilla y el narcotráfico. Para enfrentar sus embates, el presidente Álvaro Uribe, que gobernó entre los años de 2002 y 2010, estableció como estrategia la Política de Seguridad Democrática, que centraba su actuación en dos vertientes

principales: (i) el fortalecimiento de las instituciones y (ii) el aumento de la participación social.

El fortalecimiento de las instituciones era un ingrediente indispensable para hacer que prevaleciera un Estado de Derecho. En este sentido, se logró un avance sustancial en el Poder Judicial al incrementarse el presupuesto en materia de seguridad, duplicando el número de elementos militares y civiles, y ampliando de manera considerable las actividades y presencia de los órganos de seguridad a lo largo del territorio nacional; asimismo, se puso énfasis en la coordinación de las distintas fuerzas de seguridad, y se ofrecieron incentivos para promover la deserción de miembros de los grupos armados ilegales.

Para lograr una participación ciudadana efectiva, se crearon redes de cooperantes al mismo tiempo que se ofrecieron recompensas a informantes. Dichas medidas generaron una nueva percepción sobre la Ley cuando se comprobó que el número de delitos de alto impacto se había reducido de manera significativa, que se habían liberado zonas de exclusión controladas por la guerrilla, garantizando el libre tránsito de todos los ciudadanos, y que fueron creadas instancias de atención a las víctimas.

No obstante que expertos en la materia señalan que la estrategia no ha concluido, se han sentado las bases para la transformación económica del país, que ya es palpable en la creación de empleos y en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Justicia cercana en la República de Chile

Al inicio de la década del 2000, la República de Chile implementó una reforma procesal penal,



dejando de lado el sistema inquisitivo y promoviendo los juicios orales ante los Juzgados de Garantía o ante los Tribunales de Juicio Oral en lo Penal. De esta forma se buscaba promover una mayor eficiencia y simplicidad en la impartición de la justicia. Los cambios estructurales que contemplan la aplicación del nuevo sistema de justicia fueron implantados de manera gradual a lo largo de cuatro años en todas las regiones del país.

En este sentido, el gobierno del actual presidente Sebastián Piñera reconoce que es necesario avanzar para fortalecer los logros alcanzados, ya que no se ha conseguido recuperar totalmente la confianza de los ciudadanos ante los actos de inseguridad.

Consecuentemente, se ha propuesto generar una justicia eficiente y con acceso igualitario a través de las siguientes acciones: (i) el perfeccionamiento del sistema de defensa y la asesoría legal para personas de bajos recursos, (ii) la creación de Tribunales Vecinales para facilitar el acceso a la justicia a través de la mediación y conciliación, (iii) la desjudicialización de actos como la cobranza, (iv) el impulso de una profunda reforma de la justicia civil, que alcance hasta el 60% del trabajo judicial, (v) la simplificación de los trámites de registro y escrituración, y (vi) el fortalecimiento y modernización del Poder Judicial.



5. Visión y prospectiva

La visión del Gobierno del Estado de México hacia el año 2017 proyecta las aspiraciones de los ciudadanos en materia de progreso social, desarrollo económico y seguridad. De acuerdo con dicha perspectiva, los mexiquenses alcanzarán un mejor nivel de vida y una mayor igualdad de oportunidades gracias al desarrollo de una economía competitiva que generará empleos bien remunerados dentro de un entorno de seguridad y Estado de Derecho.

La *Visión 2011-2017*, formulada por la presente Administración Pública Estatal, es el reflejo de una ambiciosa aspiración de desarrollo para la entidad, que es al mismo tiempo realista, ya que se encuentra sustentada en la capacidad de acción del Gobierno Estatal. Esta *Visión* se basa en tres pilares temáticos: (i) el ejercicio de un **Gobierno Solidario**, (ii) el desarrollo de un **Estado Progresista** y (iii) el tránsito hacia una **Sociedad Protegida**.

Un **Gobierno Solidario** es aquel que responde a las necesidades sociales, culturales y educativas de sus habitantes, a través de la creación de instituciones y la implementación de programas para atender a las personas. El **Estado Progresista** promueve el desarrollo económico regional, empleando herramientas legales e incentivos que detonen el incremento del bienestar social y generen mercados dinámicos en la entidad. Por

otra parte, una **Sociedad Protegida** es aquella en la que todos sus miembros, sin distinción alguna, tienen el derecho a acceder a la seguridad en todos sus niveles y a una justicia imparcial y equitativa.

En consecuencia, el *Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017* incorpora un completo diagnóstico de la situación actual en cada uno de estos pilares temáticos, con el fin de identificar las áreas de oportunidad que deben ser atendidas, de manera que se puedan considerar como el sustento perdurable de la *Visión 2011-2017*.

Por su parte, los pilares descritos serán impulsados a través de los siguientes tres ejes de acción, cuya puesta en práctica deberá fortalecerlos a cada uno en particular y, a la vez, de forma simultánea, con la finalidad de: (i) consolidarse como un **Gobierno Municipalista**, capaz de dar prioridad al gobierno desde la acción local con una perspectiva global, (ii) contar con un **Financiamiento para el Desarrollo**, a través del ejercicio sustentable de la hacienda pública, y (iii) perfilar a la Administración Pública Estatal hacia un **Gobierno de Resultados**, cuyas acciones puedan evaluarse en un entorno de transparencia.

En la visión de la actual Administración Pública Estatal, un **Gobierno Municipalista** es aquel que reconoce la importancia y el valor de las administraciones locales, que destaca la responsabilidad de sus atribuciones y que permite



su coordinación e interacción con estricto respeto de su autonomía. El **Financiamiento para el Desarrollo** se refiere al empleo eficiente de los recursos disponibles para obtener resultados, el cual se fundamenta en la correcta administración y los principios de fiscalización a nivel municipal y estatal. Finalmente, la meta del Gobierno Estatal es la de perfilarse como un **Gobierno de**

Resultados, es decir, un gobierno que mide sus logros y alcances por medio de la percepción inmediata y tangible del mejoramiento del nivel de vida de los mexiquenses, utilizando indicadores puntuales, transparentes y objetivos, e implementando procesos digitales que disminuyan el costo del acceso a dicha información y vuelvan más eficiente la acción del Gobierno Estatal.

Principios fundamentales

Las acciones a realizar por la presente Administración Pública Estatal se basan en los siguientes principios fundamentales:

Humanismo. Las personas serán el centro de las políticas públicas, las cuales promoverán la igualdad de oportunidades y el mejoramiento de la calidad de vida. Para lograrlo, se requiere de una amplia participación de la sociedad en todos los ámbitos de la vida pública, para promover el desarrollo y que los ciudadanos depositen su confianza en el Gobierno Estatal.

Transparencia. Las acciones del Gobierno Estatal se realizarán a la vista de todos, de la manera más abierta posible, para facilitar el acceso a la información que permita, a su vez, una adecuada rendición de cuentas, mediante mecanismos eficaces y oportunos.

Honradez. Los servidores públicos se conducirán con integridad y honradez, cuidando de manera escrupulosa el uso de los recursos públicos y desempeñando sus funciones a partir de las normas establecidas.

Eficiencia. Toda acción cumplirá con los objetivos planteados, mostrando la capacidad del Gobierno Estatal para responder a las necesidades de todos los mexiquenses.

Estos cuatro principios fundamentales determinan el ámbito de la acción pública en beneficio de todos los mexiquenses, además de que lograrán una sociedad más justa, con una perspectiva hacia el futuro de mayor bienestar y desarrollo.



Visión 2011-2017

Los mexiquenses accederán a un elevado nivel de vida y a una mayor igualdad de oportunidades gracias a una economía competitiva que generará empleos bien remunerados dentro un entorno de seguridad y Estado de Derecho.

Gobierno Solidario

Estado Progresista

Sociedad Protegida

Gobierno Municipalista

Gobierno de Resultados

Financiamiento para el Desarrollo

> E J E S T R A N S V E R S A L E S >

GOBIERNO QUE TRABAJA Y LOGRA

enGRANDE



PILAR 1
**GOBIERNO
SOLIDARIO**



GOBIERNO QUE TRABAJA Y LOGRA
enGRANDE



> E J E S T R A N S V E R S A L E S >

GOBIERNO QUE TRABAJA Y LOGRA
enGRANDE

Diagnóstico

Uno de los retos de mayor importancia que enfrenta un Gobierno Solidario consiste en atender las necesidades en materia social de su población. En este sentido, el *Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017* identifica como temas centrales de la política social: (i) el combate a la pobreza, marginación y desigualdad; (ii) el fortalecimiento del núcleo social y el mejoramiento de la calidad de vida, y (iii) la atención de los grupos más vulnerables de la sociedad.

Pobreza, marginación y desarrollo humano.

La pobreza en el Estado de México se manifiesta principalmente de dos maneras: la pobreza multidimensional extrema, la cual se puede asociar geográficamente a las zonas rurales, y la pobreza multidimensional moderada, la cual se presenta mayormente en las dos grandes zonas metropolitanas de la entidad. Las dos caras de este fenómeno tienen características diferentes entre sí. El reto del Gobierno Estatal consiste en formular una política integral que atienda de manera adecuada las necesidades tanto de la pobreza extrema rural como de la pobreza moderada urbana. Su atención es prioritaria ya que al resolver esta condición, se avanza en la reducción de la marginación, se promueve el desarrollo humano y, en última instancia, se avanza hacia una sociedad con menor desigualdad.

Núcleo social y calidad de vida. La familia ha sido históricamente el núcleo de la sociedad

en el país. Sin embargo, las tendencias demográficas muestran un cambio sin precedente en la estructura de los hogares: éstas son cada vez más compactas, los hogares compuestos por una sola persona crecen aceleradamente y el papel de la mujer en la vida laboral es cada vez más activo. Los hogares mexiquenses demandan desde ahora soluciones de política social que suplan la red de seguridad social con que tradicionalmente se ha apoyado a la familia mexiquense, tales como el cuidado de los niños y de los adultos mayores. Dichas demandas serán cada vez mayores, por lo que el Gobierno Estatal debe estar preparado para darles la atención que requieren, tal como ya sucede en otras partes del mundo.

Grupos en situación de vulnerabilidad. La política social debe brindar un énfasis particular a los sectores de la población que, por sus características, requieren una atención focalizada para facilitar que accedan a las oportunidades que generan movilidad social y desarrollo humano. Entre estos grupos se puede considerar a los niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad, los adultos mayores, las madres jóvenes y viudas, los pueblos indígenas y las personas con alguna discapacidad.

Un Gobierno Solidario debe atender de manera efectiva dichas necesidades de política social mediante tres instrumentos principalmente: la educación, la salud y la inversión en infraestructura básica.





Pobreza, marginación, desigualdad y desarrollo humano

La pobreza extrema ha sido el centro de la política social en el país y sin duda uno de los problemas más graves debido al alto costo social y humano que provoca. En los últimos 15 años se han dado pasos importantes en el combate a la pobreza en nuestra entidad. Sin embargo, ésta aún afecta a amplios grupos, particularmente en las comunidades rurales. Por otro lado, el problema que más se ha extendido corresponde a la pobreza moderada, la cual afecta en mayor medida a mexiquenses de las regiones urbanas. De esto se desprende que el combate a la pobreza extrema, que aún persiste en las zonas rurales, así como la disminución de la pobreza moderada de las zonas urbanas, debe perfilarse como una de las prioridades de la política social del Gobierno del Estado de México.

Pobreza¹

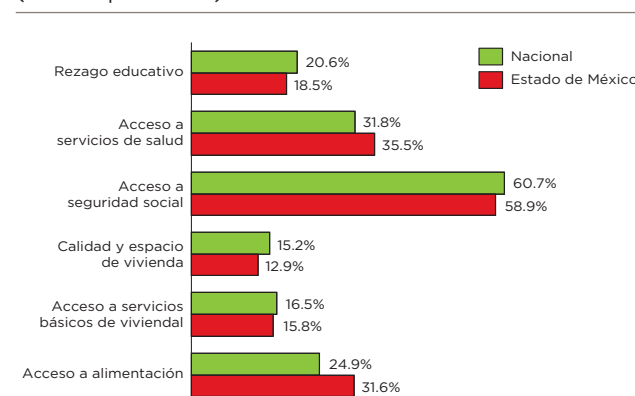
La pobreza es el conjunto de carencias que sufre una persona, familia o comunidad, en dimensiones que afectan a su bienestar y desarrollo. En el caso de nuestro país, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece que para medir la pobreza deben tomarse en cuenta ocho indicadores: (i) el ingreso corriente *per cápita*, (ii) el rezago educativo, (iii) el acceso a los servicios de salud, (iv) el acceso a la seguridad social, (v) la calidad y espacios de la vivienda, (vi) el acceso a los servicios básicos de la vivienda,² (vii) el acceso a la alimentación y (viii) el grado de cohesión social.³ Asimismo, de acuerdo con la metodología para medir la pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se considera en situación de pobreza multidimensional a todas aquellas personas que no cuentan con los ingresos

suficientes para satisfacer sus necesidades básicas y que presentan al menos una de las seis carencias descritas en dicha Ley.

Con base en información del CONEVAL, en el año 2010, aproximadamente 6.5 millones de mexiquenses vivían en condiciones de pobreza multidimensional, lo que representa el 43.1% de la población total de la entidad. Bajo estos parámetros, el Estado de México ocupa la decimoséptima posición entre las entidades federativas, y un nivel similar al de Morelos (43.7%) y Querétaro (41.5%).

Asimismo, se estimaba entonces que más de 11.5 millones de habitantes tenían al menos una carencia social; y la que más enfrentaban los mexiquenses era el acceso a la seguridad social: el 58.9% de la población estatal carecía de ella. Este índice es similar al promedio nacional, el cual se ubica en 60.7%. En términos comparativos, las carencias sociales en el contexto estatal no son significativamente diferentes a las del resto del país. Cabe señalar que los indicadores de rezago educativo, y el de calidad y espacios de vivienda, presentan en la entidad un mejor desempeño que a nivel nacional.

Gráfica 6.1. Carencias en diferentes dimensiones, 2010.
(% de la población)



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

1. Los indicadores de pobreza de esta sección se toman del CONEVAL y corresponden al año 2010.

2. Como parte de los servicios básicos se consideran el agua entubada, el drenaje, la energía eléctrica, el excusado o sanitario, el servicio de recolección de basura y el tipo de combustible para cocinar.

3. De acuerdo con la medición de la pobreza a nivel municipal realizada por el CONEVAL, el indicador del grado de cohesión social aún no ha sido elaborado.

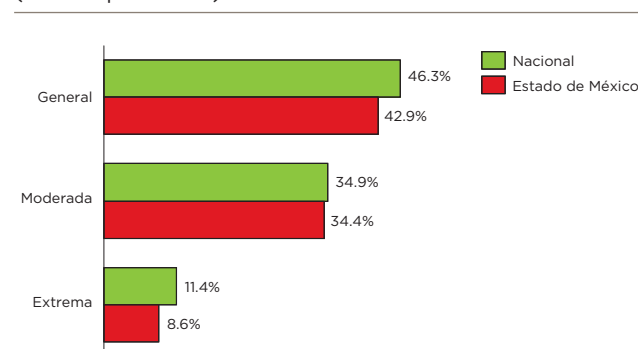
Existen dos tipos de pobreza multidimensional: (i) la pobreza extrema, la cual se asocia a ingresos menores a los necesarios para cubrir las necesidades alimenticias básicas y tres o más carencias sociales, y (ii) la pobreza moderada, la cual se asocia a ingresos menores a los necesarios para satisfacer las necesidades básicas, pero suficientes para cubrir los requerimientos alimentarios esenciales, aunque se padezca una de las seis carencias sociales. Con base en este criterio, el 8.6% de los mexiquenses se encuentra en situación de pobreza multidimensional extrema y el 34.4% se ubica en una situación de pobreza multidimensional moderada.

En 85 municipios de la entidad, más de la mitad de su población vive en situación de pobreza multidimensional. En términos de pobreza extrema, en 13 municipios, más del 30% de sus habitantes vive en esta condición. Asimismo, en 114 municipios, más del 30% de su población vive en pobreza moderada y en 118 municipios el 50% o más de sus habitantes no tiene acceso a la seguridad social.

Por su parte, la carencia de calidad y espacios en la vivienda se mantiene por debajo del 40% de la población en todos los municipios. Un contraste importante es la carencia de servicios básicos en la vivienda que muestran municipios de corte rural, tales como Tlatlaya, Sultepec, Zacualpan, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Luvianos y Amatepec, donde más del 70% de su población se encuentra en dicha situación.

Gráfica 6.2. Pobreza multidimensional, 2010.

(% de la población)



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

En términos comparativos, el porcentaje de personas en pobreza multidimensional extrema ubica al Estado de México en la decimoquinta posición entre las entidades federativas, por lo que la presente Administración Pública Estatal se plantea como una de sus prioridades, la disminución de este tipo de pobreza, la cual se concentra sobre todo en las poblaciones rurales.

De acuerdo al CONEVAL, para el año 2010, el porcentaje de la población en pobreza extrema en municipios con menos de 20 mil habitantes ascendía a 17.8%, valor mayor al promedio estatal. Esto demuestra las importantes brechas en el desarrollo que existen aún hoy entre las zonas menos habitadas y las de mayor concentración poblacional. Las regiones⁴ más afectadas por este problema son Tejupilco (X) y Valle de Bravo (XV). Asimismo, en los municipios de Donato Guerra, San Felipe del Progreso, Sultepec, Zumpahuacán, Luvianos y San José del Rincón, cuatro de cada 10 habitantes vivían en pobreza extrema.



4. Las regiones mencionadas corresponden a la Regionalización Socioeconómica (16 regiones) establecida por el Gobierno del Estado de México (GEM).



Cuadro 6.1. Distribución de los municipios de acuerdo al porcentaje de población en pobreza multidimensional, 2010.

(No. de municipios)

% de la Población	Moderada	Extrema
90%-100%	0	0
80%-90%	0	0
70%-80%	0	0
60%-70%	0	0
50%-60%	4	0
40%-50%	74	6
30%-40%	36	7
20%-30%	11	18
10%-20%	0	43
0%-10%	0	51
Total	125	125

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

Si bien el combate a la pobreza extrema debe plantearse como una prioridad estatal debido a su alto costo social y humano, es importante señalar que la pobreza moderada es el problema que afecta a mayor número de mexiquenses. Alrededor de uno de cada tres vive en esta situación.

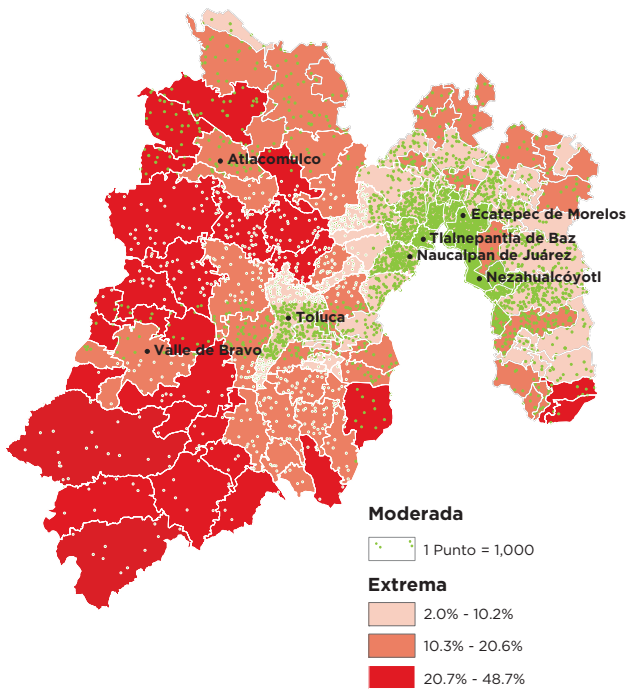
En la entidad existen municipios con una alta concentración de población en condición de pobreza moderada. De especial interés son los municipios que pertenecen a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM),⁵ pues en esta región habita más del 73.6% de la población estatal. En ella se concentra el 70.4% de la población en esta condición en el Estado de México.

En los municipios de Ecatepec de Morelos, Nezahualcóyotl, Toluca, Naucalpan de Juárez, Chimalhuacán, Tlalnepantla de Baz, Tultitlán, Ixtapaluca, Nicolás Romero y Atizapán de Zaragoza habitan alrededor del 50.0% de

los mexiquenses en situación de pobreza moderada.

Debido a que existen múltiples estrategias para combatir la pobreza en la entidad, en primer lugar se debe reconocer que se enfrentan dos retos diferentes. Por un lado, se encuentra el desafío de combatir tanto la pobreza extrema en zonas rurales como la carencia de capacidades que implica la pobreza moderada en las grandes zonas metropolitanas.

Mapa 6.1. Pobreza multidimensional extrema y moderada por municipio en el Estado de México, 2010.



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

Tales cuestiones requieren de la aplicación de distintas estrategias en las políticas públicas. Por ejemplo, la pobreza extrema en zonas rurales debe ser atendida por medio de estrategias que

5. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la ZMVM está conformada por las delegaciones del Distrito Federal, el municipio de Tizayuca en el estado de Hidalgo y los siguientes municipios del Estado de México: Acolman, Amecameca, Apaxco, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Coacalco de Berriozábal, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautitlán, Ecatepec de Morelos, Ecatzingo, Huehuetoca, Hueypoxtla, Huixquilucan, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Jaltenco, Jilotzingo, Juchitepec, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nextlalpan, Nicolás Romero, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, Papalotla, La Paz, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temamatla, Temascalapa, Tenango del Aire, Teoloyucán, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tepetlaxpa, Tepotzotlán, Tequixquiac, Texcoco, Tezoyuca, Tlalmanalco, Tlalnepantla de Baz, Tultepec, Tultitlán, Villa del Carbón, Zumpango, Cuautitlán Izcalli, Valle de Chalco Solidaridad y Tonanitla.

coadyuven a la movilidad social de las personas, aplicando programas que apoyen a la educación y la salud básica. Asimismo, es necesario llevar a cabo mayores esfuerzos de inversión en infraestructura básica –electrificación, alcantarillado, agua potable, pavimentación de caminos, etc.– en las comunidades de menor desarrollo social. Todo esto debe complementarse con programas asistenciales y de capacitación para apoyar a los individuos con menores oportunidades de movilidad social.

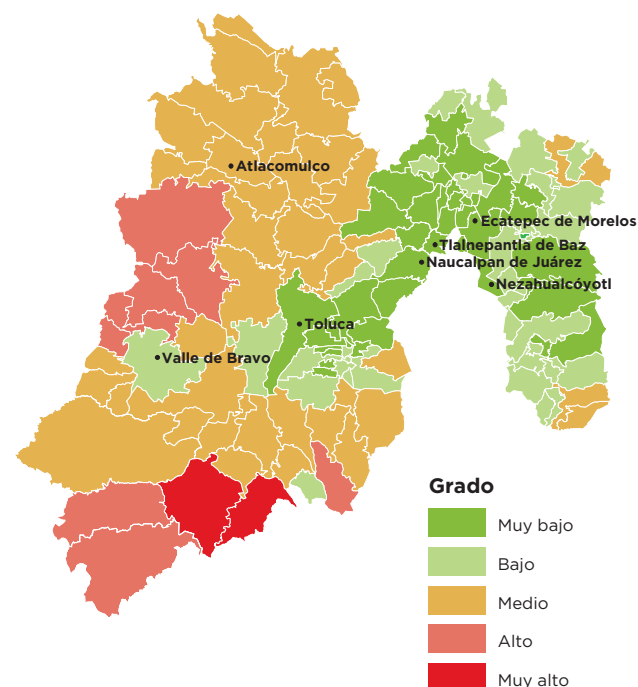
Por otra parte, la pobreza moderada en las zonas urbanas requiere de la implementación de políticas que atiendan de manera focalizada las carencias sociales más apremiantes de sus comunidades. Esto incluye la realización de inversiones estratégicas en infraestructura que mejoren la calidad de los servicios públicos, por ejemplo, un suministro de agua y un servicio de transporte urbano eficientes. Asimismo, una parte fundamental de estas políticas deben ser los programas de ordenamiento urbano y territorial.

Marginación

La marginación de una comunidad se define como la dificultad de propagar el progreso técnico, así como su exclusión del proceso de desarrollo y sus beneficios. Conforme a las definiciones y mediciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), la marginación está asociada a cuatro dimensiones fundamentales: (i) el acceso a servicios básicos, (ii) las condiciones de la vivienda, (iii) los ingresos laborales y (iv) la educación. Con base en información del CONAPO, el Estado de México tenía en 2010 un índice de marginación bajo en relación con el resto del país.

Considerando los componentes que conforman el índice de marginación del CONAPO, la entidad destacó positivamente en indicadores como cobertura de energía eléctrica y viviendas con piso de cemento. Cabe resaltar que el problema de marginación que más afecta a la población es el hacinamiento, ya que el 37.9% de la población vive en esta condición. Debido a este indicador, es una prioridad de la política social mejorar el acceso a la vivienda y los servicios relacionados con la misma.

Mapa 6.2. Grado de marginación por municipio en el Estado de México, 2010.



Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO.

Los municipios con alta marginación se concentran en las regiones de Tejupilco (X) y Valle de Bravo (XV). Más del 65% de los ayuntamientos





con niveles de marginación alta y muy alta cuentan con menos de 40 mil habitantes. Esta situación se debe a la carencia de infraestructura social que aún padecen estas áreas rurales. Si bien menos del 10% de los municipios mexiquenses presentan severas carencias de marginación, el Gobierno Estatal debe actuar en conjunto con los ayuntamientos para solucionar esta problemática de manera integral y oportuna.

Desigualdad

La desigualdad consiste en el acceso y distribución inequitativa de los recursos y las oportunidades en la sociedad, y por ende entre individuos, hogares o regiones geográficas. La desigualdad se puede medir a través del consumo, el gasto, el ingreso y el acceso a servicios básicos, entre otras variables. Una medición útil de la desigualdad del ingreso se puede obtener a través tanto del Coeficiente de Gini,⁶ como de las razones de ingreso entre distintos segmentos de la distribución poblacional.

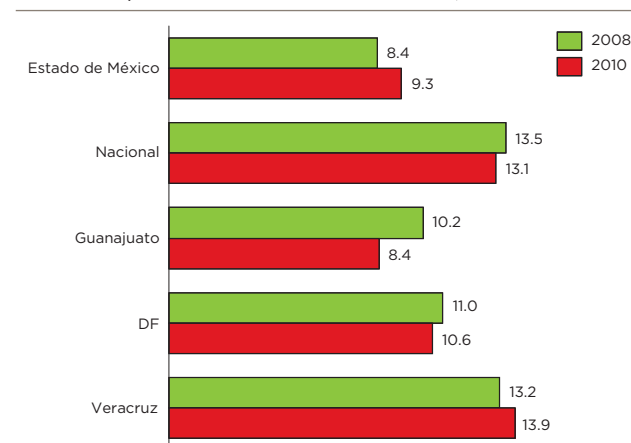
A nivel nacional, el Coeficiente de Gini alcanzó un valor de 0.47 en el 2010, lo cual representa que el indicador se mantuvo casi constante respecto al 0.46 observado en el 2008. Por otro lado, se estima que el Estado de México cuenta con un menor nivel de desigualdad que el promedio del país, pues en el 2010 su Coeficiente fue de 0.42. Sin embargo, el nivel registrado en ese año fue ligeramente superior al 0.40 registrado en el 2008. En términos comparativos, la entidad con menor Coeficiente de Gini en el país es Guanajuato, con 0.39, mientras que el Distrito Federal (DF) presenta un nivel similar al del Estado de México con 0.45.

Asimismo, la razón de los ingresos del 20% de la población más favorecida entre los ingresos del 20% de la población menos favorecida fue de 9.3 veces para el Estado de México en el año 2010. Este índice es positivo si se le compara con otros indicadores a nivel nacional (13.1) y en el DF (10.6). Sin embargo, resulta importante destacar que este valor también fue afectado por la crisis financiera mundial, pues para el 2008 era 10.3% menor.

Finalmente, se debe destacar que un Gobierno Solidario tiene la obligación de alcanzar progresos en materia de abatimiento de la desigualdad, además de proteger a los que ya la hayan superado. Por tal razón, las políticas públicas deben poner énfasis en mantener el aseguramiento de las condiciones alcanzadas.

Gráfica 6.3. Desigualdad en los ingresos, 2010.

(veces que representa el ingreso del 20% de la población con más recursos en comparación con los ingresos del 20% de la población con menos recursos)



Fuente: Elaboración propia con datos del módulo de condiciones socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2010, INEGI.

6. El Coeficiente de Gini se presenta en una escala del 0 al 1, donde el primer valor representa una perfecta igualdad de los ingresos entre toda la población y el segundo valor representa una perfecta desigualdad.

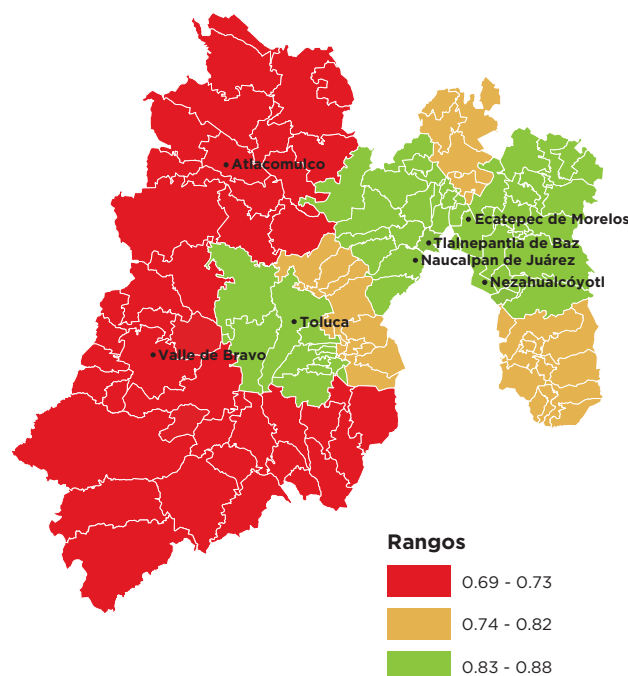
Desarrollo humano

De acuerdo con el enfoque del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el objetivo básico del desarrollo humano es ampliar las oportunidades de las personas para que gocen de una vida larga y saludable, accedan a conocimientos individual y socialmente útiles, y con ello obtengan medios suficientes para involucrarse y decidir sobre su entorno. Debido a la amplitud de esta definición, es posible establecer tres dimensiones determinantes para favorecer el potencial de vida de una persona: la salud, el nivel educativo y el ingreso.

En el año 2006, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Estado de México fue de 0.81, lo cual representa un incremento de 2.5% respecto al año 2000. Los valores que tuvieron un mayor avance en relación con este indicador fueron la salud y la educación. Es importante mencionar que estos componentes son justamente aquéllos sobre los cuales el gobierno tiene mayor influencia.

De acuerdo con el PNUD, para el año 2007, si se considerara al Estado de México como un país, se ubicaría en la sexagésima posición en el mundo y formaría parte de los países con un alto desarrollo. A escala mundial, el IDH de la entidad es equiparable al de Arabia Saudita, Panamá o Bulgaria. No obstante, a nivel local, existen importantes disparidades entre regiones como Naucalpan (VIII), Tlalnepantla (XII) y Cuautitlán Izcalli (IV), que alcanzan un IDH alto, mientras que las de Valle de Bravo (XV), Tejupilco (X), Atlacomulco (II), Ixtapan (VI) y Lerma (VII) cuentan con un IDH medio.

Mapa 6.3. IDH por región en el Estado de México, 2005.
(valor del IDH)



Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD.

Por otra parte, en las regiones de Ecatepec (V), Tultitlán (XIV) y Chimalhuacán (III) se registró un mayor crecimiento del mencionado Índice. Sin embargo, es preocupante que las regiones con el menor crecimiento, o incluso con retrocesos, sean aquéllas con menores niveles de desarrollo humano (por ejemplo Valle de Bravo, Tejupilco y Atlacomulco). Estos indicadores sugieren que el Gobierno Estatal debe orientar sus esfuerzos para que los programas de política social permeen de manera más profunda en los municipios con mayor rezago en los indicadores del Índice de Desarrollo Humano.





Núcleo social y calidad de vida

Una política social integral debe apoyar tanto a la población en condiciones de pobreza como a la que ha logrado superarla y necesita mejorar su nivel de vida. Para impulsar una mejor calidad de vida entre los mexiquenses, un Gobierno Solidario debe, primero, identificar la problemática al nivel más básico posible y, segundo, implementar acciones adaptadas a la nueva realidad de la sociedad y la familia.

Las tendencias demográficas muestran que los hogares mexiquenses se encuentran en un proceso de transformación acelerado. Se espera que los hogares nucleares –integrados por cónyuges e hijos–⁷ disminuyan de manera significativa en las próximas décadas, al pasar del 67.0% del total de los hogares en el año 2010 al 62.4% en el 2030.⁸ Debido a esta tendencia se ha incrementado el número de hogares unipersonales: en el 2010 éstos representaban el 6.6% del total de hogares y se espera que para el 2030 alcancen el 9.6%.⁹ El cambio cualitativo en la composición de los hogares tiene como principal motor el nuevo papel que desempeña la mujer en la sociedad y su creciente participación en la fuerza laboral.

Ante esta inédita realidad demográfica, la población demandará al Gobierno Estatal funciones que tradicionalmente se han sostenido en la red social que provee el hogar, tales como el cuidado de los hijos y adultos mayores, entre otros.

La nueva conformación de los hogares mexiquenses tiene importantes repercusiones sociales, y como consecuencia modificará la política social. Por ejemplo, una mayor participación de la mujer en actividades laborales, que es congruente con su desarrollo profesional e integral,

implica una mayor demanda de servicios tales como el transporte y desayunos escolares, cuidados de salud preventivos, estancias infantiles, jardines de niños y Centros de Desarrollo Infantil (CENDI). Por tanto, el Gobierno Estatal tiene la oportunidad de apoyar a las familias que demanden este tipo de servicios a través de una política social plena.

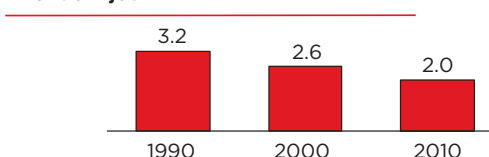
Asimismo, el cambio estructural en los hogares conlleva una modificación de los patrones de interacción y de cohesión social. El acelerado incremento de hogares unipersonales puede traer consecuencias negativas, por ejemplo, el arraigo de estilos de vida sedentarios que podría dar como resultado el surgimiento de una sociedad apática y poco participativa.

Gráfica 6.4. Evolución de indicadores demográficos seleccionados.

(tasa de fecundidad y distribución de hogares)

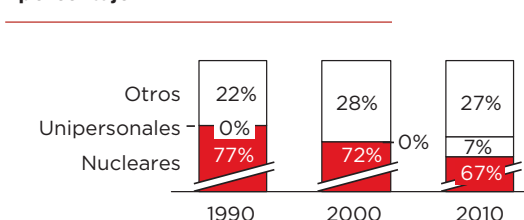
En los últimos 20 años ha cambiado la composición de la familia mexiquense. Ha disminuido el número de hijos por mujer...

Evolución de la tasa de fecundidad



... lo cual ha resultado en nuevas estructuras de hogares con diferentes necesidades sociales.

Distribución de la población por tipos de hogar



Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO.

7. Con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se presentan a continuación las definiciones de los diferentes tipo de hogar: Hogares nucleares: formados por al menos un padre y sus hijos o una pareja; hogares extendidos: formados por un hogar nuclear más otros parientes; hogares compuestos: formados por un hogar nuclear o extendido, más personas sin parentesco con el jefe del hogar; hogares unipersonales: integrados por una sola persona; hogares corresidentes: formados por dos o más personas sin relaciones de parentesco.

8. Estimación propia con base en INEGI y CONAPO.

9. Estimación propia con base en INEGI y CONAPO.

Actualmente, la convivencia social gira en torno a la familia y, de manera secundaria, en los centros de trabajo. Sin embargo, el surgimiento de comunidades dominadas por hogares unipersonales tiende a modificar de forma parcial el espacio social que tradicionalmente ha ocupado la familia. Así, el Gobierno Estatal tiene la oportunidad de favorecer el surgimiento de un *tercer espacio social* –centros culturales y unidades deportivas–, adicional a la familia y el trabajo para la integración humana. Dicho espacio debe propiciar la inclusión de todos los sectores sociales, además de fomentar la conciencia crítica y participativa.

La formación de estos espacios y el fomento de la participación activa de la sociedad deben ser metas de una política de largo plazo. Como parte de las acciones iniciales, el Gobierno Estatal deberá impulsar la interacción con la cultura, el arte, el deporte y la actividad física.

Al respecto, el Gobierno del Estado de México, a través del Instituto Mexiquense de Cultura (IMC), cuenta actualmente con dos grandes centros estatales, donde se realizan programas culturales de artes, teatro, música y danza. Como parte de sus objetivos sociales, el Gobierno Estatal continuará con este flujo cultural de actividades además de capitalizar su impacto. En el mismo sentido, el Gobierno Estatal buscará fomentar la integración social a través de festivales públicos y eventos de socialización del arte.

Adicionalmente, se espera que las bibliotecas sean un foro de acopio de conocimiento y debate, y en última instancia un vehículo de integración social. Al respecto, el Gobierno Estatal está preparado para fomentar dicha tarea, pues cuenta con la red de bibliotecas públicas más importante del país al totalizar 668 espacios y un plan para ampliar esta red aprovechando las tecnologías de la información.

Finalmente, el Gobierno del Estado de México considera como instrumento de cohesión e integración social a la cultura física y el deporte. Estas actividades, además de los beneficios de salud que aportan, son ideales para establecer relaciones sociales y fomentar la participación colectiva en actividades comunes. En la actualidad existen más de 100 centros deportivos para uso de los mexiquenses, donde se ofrece orientación para la cultura física y se fomenta la integración social. Por tanto, se considera fundamental continuar con la realización de eventos que promuevan la cultura física y el deporte.

El fortalecimiento del núcleo social y el mejoramiento de la calidad de vida tienen implicaciones importantes tanto en materia de política social como en otras áreas. Por ello, una mayor participación social puede disminuir la influencia de la delincuencia entre la población juvenil y, además, puede servir como parte de una política de prevención del delito. En base a lo anterior, en la actual Administración Pública Estatal se impulsa la cohesión social como una condición básica para avanzar hacia una sociedad más participativa y democrática.

Atención focalizada hacia sectores sociales

Para que todos los mexiquenses cuenten con las mismas posibilidades de desarrollo humano y social, se deben identificar los segmentos de la población que tengan mayor dificultad para resolver sus carencias. En esta sección se identifican los grupos que serán base para el diseño de políticas públicas, que tienen el objetivo de equilibrar las oportunidades de desarrollo integral entre los mexiquenses.





Grupos de edad: niños, jóvenes y adultos mayores^{10, 11}

El Estado de México se encuentra inmerso, al igual que el resto del país, en un importante cambio demográfico. En consecuencia, el Gobierno Estatal debe implementar políticas públicas que atiendan las necesidades específicas de cada grupo de edad para prevenir futuras contingencias. En el año 2010, en la entidad vivían más de 15 millones de personas, y se espera que, para el 2030, la población alcance los 18 millones de habitantes. Por ejemplo, en el 2010 vivían en la entidad 5 millones de personas menores de 18 años, que representaban el 33.3% de la población total. Actualmente, los niños y adolescentes son el grupo poblacional más numeroso, sin embargo, experimenta una tendencia decreciente en términos proporcionales. En el año 1990, el 45.9% de la población era menor de 18 años y se espera que, para el 2030, este indicador disminuya hasta el 24.7%, es decir, el número absoluto de niños y adolescentes mexicanos se reducirá a partir del 2010 hasta alcanzar la cifra de 4.4 millones en el 2030.

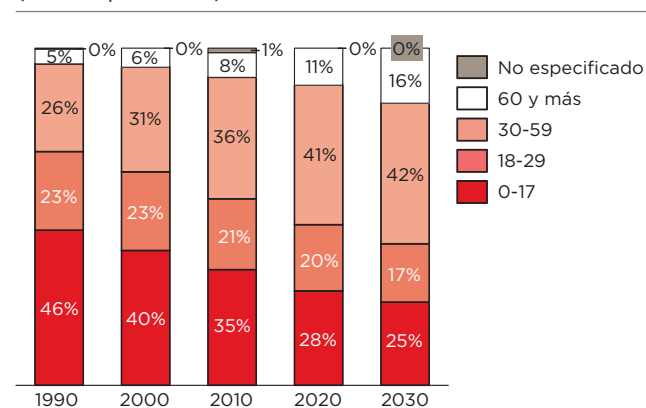
La población de jóvenes a nivel estatal se mantendrá relativamente estable durante el periodo de 2010 y 2030, al pasar de 3.2 millones a 3.1 millones. Se estima que, mientras tanto, la población de adultos mayores crezca 39.5%. Es decir, para el año 2030 uno de cada seis mexicanos tendrá 60 o más años.

Tales cambios demográficos en la entidad imprimen una presión muy importante a los requerimientos en materia social. Por ejemplo, el crecimiento de la población joven impone una considerable presión a los sistemas de Educación

Media Superior (EMS) y Superior (ES). El incremento de la población de adultos mayores, por ende, demanda una importante transformación del sistema de salud debido a que las necesidades cambian conforme su crecimiento, además de que se requiere desarrollar un óptimo sistema cultural y de recreación para generar actividades que coadyuven a su desarrollo integral.

Gráfica 6.5. Población por grupos de edad en el Estado de México.

(% de la población)



Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO y el INEGI.

Para el Gobierno Estatal, la atención al cambio demográfico debe realizarse: (i) a través de la adecuación y adaptación de las áreas de educación, salud y empleo que podrían afectar a cada grupo de edad y (ii) atendiendo los problemas específicos de cada grupo durante su ciclo de vida.

Niños y adolescentes. La niñez es una etapa en la que se desarrollan habilidades y capacidades, que requieren del máximo apoyo de la sociedad. Por ello, el Gobierno del Estado de México ve en la atención de este grupo una responsabilidad

10. Los indicadores de esta sección provienen del CONAPO.

11. Para fines de esta sección, se clasifica a la población en cuatro grupos de edad: niños y adolescentes (personas con edades menores a 18 años); jóvenes (personas con edades iguales o mayores a 18 años y menores e iguales a 29 años); adultos (personas con edades iguales o mayores a los 30 años y menores e iguales a 59 años) y adultos mayores (personas con edades iguales o mayores a 60 años).

fundamental. Fuera de los ámbitos de la educación y la salud, los niños y adolescentes pueden enfrentarse a situaciones de alto riesgo como lo son la situación de calle, la orfandad y el trabajo infantil-juvenil.

El apoyo a los niños y jóvenes en situación de calle es una línea de acción básica para el Gobierno Estatal, pues con ello podría interrumpirse el ciclo de pobreza en el que se encuentran algunos niños y jóvenes. Con base en el *Diagnóstico de Menores en Situación de Calle y Trabajadores* de 2008, se detectaron a 13 mil 752 niños y adolescentes mexiquenses en esta condición, de los cuales alrededor del 40% eran niñas y 60% niños; del número total, alrededor del 80% tenía entre 6 y 17 años. Cabe destacar que la mayor parte de este grupo se concentra en la Zona Metropolitana del Valle de México.

Uno de los fenómenos que nutre las filas de los niños en situación de calle es la orfandad. Para atender este problema, el Gobierno Estatal debe impulsar la adopción como una alternativa viable y atractiva para la formación de familias, pues ésta consolida las expectativas de los interesados al brindarle la oportunidad de tener un hijo o hija, y a los niños y niñas les permite cumplir su deseo de vivir en un hogar. De acuerdo con el Centro de Estudios de Adopción, en el año 2010 se incrementó en 23% el número de adopciones en México respecto al 2009. De acuerdo al informe de dicha organización, se reveló que a nivel nacional se registraron 989 trámites de adopción, de los cuales 189 se realizaron en el Estado de México, siendo la entidad federativa con mayor participación en esta materia.

Un problema creciente en el país y la entidad que afecta a niños y jóvenes, es el acoso o *bullying*. Este tipo de conducta, además de atentar

contra los principios de convivencia, pueden desencadenar conductas delictivas. Por ello, el Gobierno Estatal debe impulsar políticas en sus centros educativos que reduzcan este fenómeno.

Por otro lado, es fundamental que todos los niños y adolescentes mexiquenses que tengan el deseo de estudiar puedan acceder al sistema educativo estatal. En el caso de los adolescentes, se deben poner en marcha políticas que incrementen la eficiencia terminal, pues muchos dejan de estudiar debido a sus necesidades económicas. Como respuesta a esta situación, el Gobierno Estatal debe incentivar su permanencia, sobre todo en la EMS, la cual constituye una herramienta esencial para que obtengan un trabajo bien remunerado. En este sentido, deben implementarse políticas integrales para que los adolescentes mexiquenses estudien y trabajen.

Adultos mayores. Respecto de los adultos mayores, debe reconocerse que el actual aparato de política social enfrenta un reto por su creciente población. Adicionalmente a los temas de empleo y salud, las principales problemáticas que enfrenta este grupo se pueden dividir en dos:

(i) Problemática social. El envejecimiento generalizado de la población obligará a realizar profundos cambios culturales que redefinirán el significado social de esta edad y las formas de integración social y cultural de los adultos mayores. Un Gobierno Solidario deberá crear fuentes de integración y recreación, que les permita llevar una vida digna y libre de situaciones como la negligencia, el abandono y la violencia.

(ii) Problemática económica. Debido a que gran parte de la población de este grupo no cuenta con los recursos suficientes para el ejercicio pleno de su vida, dependen de diversas personas para su manutención. Este problema se agrava





debido a la demanda de servicios de salud especializados. Por ello, en algunos casos son vistos como una carga financiera para su familia. En consecuencia, el Gobierno Estatal debe encontrar mecanismos sustentables para apoyar a los adultos mayores que se encuentran en situación de pobreza y fomentar la educación financiera para prepararlos, al igual que a sus familias, en la transición financiera que significa llegar a esta etapa de la vida.

Mujeres

De acuerdo con el INEGI, en el año 2010 vivían 7.7 millones de mujeres en el Estado de México, 51.3% del total de la población estatal. Es de reconocer que ellas han sido el eje central de la familia, por lo que su bienestar integral debe ser apoyado para que se refleje en el adecuado funcionamiento de toda la sociedad.

En primer lugar, el Gobierno Estatal debe asegurar a todas las mexiquenses una vida libre de violencia que les permita desenvolverse a plenitud. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) de 2006, 67 de cada 100 mujeres de 15 años o más han padecido a lo largo de su vida algún incidente de violencia de pareja, comunitaria, laboral, familiar o docente. La forma de violencia más frecuente es la ejercida por el esposo o compañero, situación sufrida por 43.2%, le siguen la comunitaria con 39.7%, la laboral con 29.9%, además de la familiar y la escolar con 15.9 y 15.6% respectivamente. La violencia de género es una condición inaceptable que deben atender de inmediato las diferentes instancias gubernamentales,

dentro de un programa integral de atención a la mujer mexiquense.

Por otro lado, es importante reconocer la situación particular de algunas mujeres que desempeñan funciones de jefes de familia. En la entidad poco más de uno de cada cinco hogares es dirigido por una mujer. Un Gobierno Solidario debe fomentar, a través de su red de servicios educativos, políticas integrales de atención a los hijos por medio de estancias infantiles, jardines de niños y CENDIs, con el fin de apoyar el desarrollo social, económico y profesional de la mujer, y en particular de las jefas de hogar. Un grupo que requiere atención especial es el de las madres adolescentes. En el año 2010, el 9.6% de las mexiquenses de entre 12 y 19 años eran madres. Como el embarazo adolescente representa un gran riesgo de salud tanto para las madres como para los hijos, resulta de vital importancia proporcionar asistencia a las mujeres gestantes o en periodo de lactancia, pues están expuestas a padecer deficiencias alimentarias y nutricionales que pueden provocar abortos naturales, partos prematuros, retardo en el crecimiento intrauterino, bajo peso del niño o niña al nacer y mayor susceptibilidad a diversas infecciones.

Asimismo, las madres adolescentes requieren de información, orientación y capacitación especial para mejorar su calidad de vida y la de sus familias. Los programas educativos generales, además de los de educación sexual y salud reproductiva, son fundamentales para su desarrollo integral. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las madres adolescentes tienen entre dos y tres años menos de

escolaridad que el promedio, y son 14 veces más propensas a abandonar el sistema educativo, en comparación con el resto de las mujeres. Sin duda, esto repercute negativamente en sus oportunidades laborales, por lo cual, la capacitación es fundamental para que ellas y sus familias puedan acceder a un mejor ingreso y, como consecuencia, a un mejor nivel de vida.

Indígenas

De acuerdo con el INEGI, en el año de 2010 vivían en el Estado de México más de 379 mil personas de tres años o más hablantes de alguna lengua indígena: (i) más de 277 mil personas pertenecían a los grupo originarios de la entidad (mazahua, otomí, nahua, tlahuica y matlatzinca), y (ii) de la cantidad restante, cerca del 26.8%, eran indígenas originarios de estados como Oaxaca, Guerrero, Hidalgo y Veracruz.

La realidad indígena en la entidad está marcada por los grupos poblacionales que la con-

forman, puesto que éstos generalmente viven en municipios rurales con elevados niveles de marginación, mientras que los que proceden de otras entidades federativas forman parte de los municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México.

La situación que vive la mayoría de los indígenas se caracteriza por la insuficiencia de servicios básicos, las deficiencias relacionadas con la vivienda, la falta de oportunidades laborales y la discriminación, ocasionando que su calidad de vida se vea deteriorada, generando empobrecimiento patrimonial, alimentario y cultural. Su atención es prioritaria para el Gobierno Estatal, pues se pretende que los progresos sociales permeen en las comunidades indígenas y, con ello, acelerar el fin del ciclo de pobreza en que se encuentra inmerso un número significativo. Asimismo, dicho progreso social debe ser acompañado del fomento de la identidad y las costumbres de los pueblos indígenas.



Cuadro 6.2. Distribución de la población indígena por grupo étnico en el Estado de México, 1980-2010.

(No. de personas)

	Total	Mazahua	Otomí	Nahua	Mixteco	Zapoteco	Otras
1980	360,402	177,288	98,115	22,689	12,381	12,461	37,468
1990	312,595	114,294	99,864	26,927	16,408	11,822	43,280
2000	361,972	113,424	104,357	55,802	26,615	16,704	45,070
2010	379,075	116,240	97,820	61,670	27,168	12,980	64,197

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.



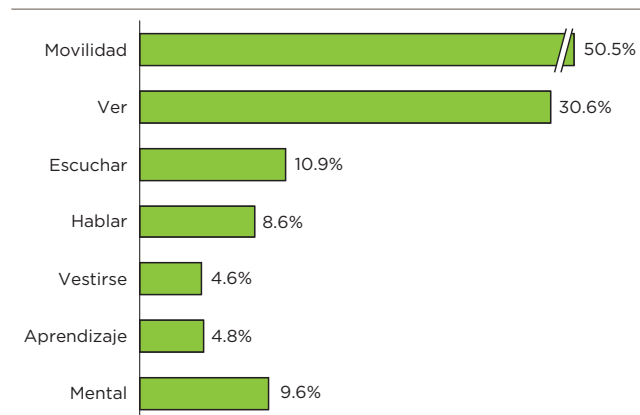
Personas discapacitadas

La atención a las personas discapacitadas representa un reto importante para un Gobierno Solidario, puesto que las políticas implementadas para atenderlas deben responder no sólo a su tipo, sino a sus causas y a la edad de la población que la padece.

De acuerdo con información del INEGI, en el año 2010, en el Estado de México vivían más de 530 mil personas con alguna discapacidad. La limitación para caminar o moverse era la más frecuente a nivel estatal, pues el 50.5% de las personas de este grupo la padecía. Cabe hacer notar que la discapacidad se encuentra estrechamente relacionada con la facultad de integración en los ámbitos social y laboral.

Gráfica 6.6. Población con al menos alguna discapacidad en el Estado de México, 2010.

(% de la población que padece discapacidades)



Notas: La suma de los porcentajes puede ser mayor a 100%, debido a la población que tiene más de una limitación. Incluye a las personas que, aún con anteojos, tienen dificultad para ver, y las que con aparato auditivo tenían dificultad para oír.

Fuente: Estimaciones propias con datos del INEGI.

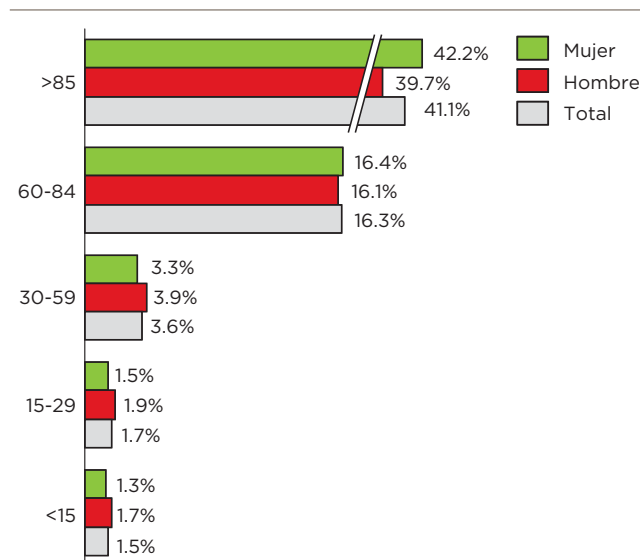
Algunos de los obstáculos más relevantes en la vida diaria de las personas discapacitadas son los físicos, como transitar por la vía pública; acceder a edificios, oficinas de gobierno, centros de reunión e instalaciones comerciales, así como participar en actividades culturales, deportivas, recreativas y turísticas. Este aspecto debe atenderse para generar un proceso de integración de este grupo en la vida social y productiva de la entidad.

La posibilidad de padecer una discapacidad se incrementa gradualmente con la edad. Por ejemplo, la proporción de hombres de 15 a 29 años con alguna disfunción es de 2.2%, mientras que entre los de 60 a 84 años de edad es de 21.1%. Este incremento se debe al proceso natural de envejecimiento, por lo cual es importante tomar medidas para ampliar el tiempo de vida libre de discapacidad.

Sin embargo, en términos absolutos, más de 65 mil niños mexiquenses menores de 15 años presentan alguna discapacidad. Para este grupo es muy importante fomentar la entrada y permanencia en el sistema educativo pues, según el BID, el grado de escolaridad promedio de estas personas en el mundo es inferior a seis años. En consecuencia, muchas personas con discapacidades viven en la pobreza, desaprovechando las familias, los gobiernos, las empresas y la sociedad su potencial productivo. Asimismo, en general, los más de 223 mil discapacitados de entre 15 y 54 años necesitan programas de capacitación para realizar de mejor manera sus labores y ser competitivos en los procesos de contratación.

Gráfica 6.7. Población con al menos alguna discapacidad en el Estado de México por grupos de edad, 2010.

(% de la población)



Fuente: Estimaciones propias con datos del INEGI.

Instrumentos de acción

Los principales retos que enfrenta el Estado de México en términos del Gobierno Solidario son el combate a la pobreza, el mejoramiento de la calidad de vida y la atención a grupos en situación de vulnerabilidad. En este sentido, (i) la política educativa, (ii) la atención a la salud pública y (iii) el fomento de la vivienda digna y la infraestructura básica son los instrumentos más importantes con los que cuenta la actual Administración Pública Estatal para consolidarse como un Gobierno Solidario.

Política educativa

La educación es un proceso por el cual los individuos asimilan, entienden y razonan conocimientos y habilidades que permiten un desarrollo pleno, y su integración productiva y cultural en la sociedad. La educación debe contribuir a la formación de una ciudadanía capaz de enfrentar de manera crítica los retos económicos, sociales, políticos y culturales del mundo globalizado en el que vivimos.

Dado que genera cambios en las capacidades del individuo y en su visión del mundo, la educación es el instrumento ideal para combatir la pobreza a largo plazo y de manera sostenida. Asimismo, brinda a las personas mayores oportunidades de progreso y movilidad social, pues amplía su espectro de acción.





La educación es también un elemento fundamental para mejorar la calidad de vida en la sociedad. Aspectos de la política educativa tales como la Educación Cultural y la Física, requieren una atención especial del Gobierno Estatal, pues inciden positivamente en la población. La formación cultural y los programas de Educación Continua brindan a la población un espacio de convivencia social para que los individuos puedan desarrollar sus capacidades intelectuales y artísticas más allá del ámbito económico. La Educación Física específica y, en general, los programas que impulsan el deporte, fomentan estilos de vida más saludables y promueven una mayor integración social. Todos estos factores han demostrado ser un vehículo de desarrollo que eleva la calidad de vida a nivel individual y colectivo.

La educación es un instrumento necesario para integrar a los grupos en situación de vulnerabilidad a la sociedad como individuos con derechos plenos, puesto que al garantizarles este acceso se materializan sus oportunidades. Establecer la igualdad en el acceso a la educación puede resultar complejo para ciertos grupos, ya que en algunos casos se requiere de la implementación de políticas especiales. Por ejemplo, en respuesta a la situación de los grupos indígenas fue necesario establecer un programa focalizado que se denomina Apadrina a Un Niño Indígena, que apoya económicamente a los niños y niñas en tales condiciones.

El sistema educativo del Estado de México es el más grande del país, y esto se constata al brindar atención a cerca de 4.5 millones de estudiantes en el Ciclo Escolar 2010-2011, impartiendo educación en los subsistemas: Preescolar, Primaria, Secundaria, Media Superior, Superior así como la No Escolarizada.

La Educación Preescolar ha experimentado avances significativos en los últimos años, sin embargo, su cobertura aún es baja, ya que de los niños en edad para cursar este nivel escolar, sólo el 71.8% están inscritos. Al respecto, el Gobierno Estatal debe incrementar la cobertura de esta modalidad escolar, pues es la base de la educación moderna, además de brindar una iniciación gradual al sistema educativo.

El Gobierno Estatal tiene un compromiso con la Educación Inicial y Preescolar porque las considera instrumento para fomentar el desarrollo temprano de habilidades, además de un apoyo para las familias en el cuidado y atención de los niños.

La Educación Primaria es el nivel con mayor población en la entidad, ya que da servicio a más de 1.9 millones de estudiantes, que son atendidos por alrededor de 68 mil profesores; es decir, existe un docente por cada 29 alumnos. La cobertura de este subsistema y su eficiencia terminal son de 97.3 y 94.6% respectivamente. Si bien estos porcentajes pueden considerarse elevados, son inferiores a los registrados en otras entidades.

Respecto a la Educación Secundaria, es importante destacar el aumento registrado de la eficiencia terminal entre los ciclos escolares 2004-2005 y 2010-2011, que alcanzó un 83.9%. Si bien este porcentaje coloca a la entidad en el décimo lugar entre las entidades federativas, demuestra también una de las problemáticas del sistema educativo mexicano. La Educación Secundaria es obligatoria, pero tiene una cobertura de 96.3%, donde cinco de cada seis personas que se inscriben logran concluirla. Promover esta modalidad es fundamental para el desarrollo estatal, pues en este nivel se consolidan las herramientas

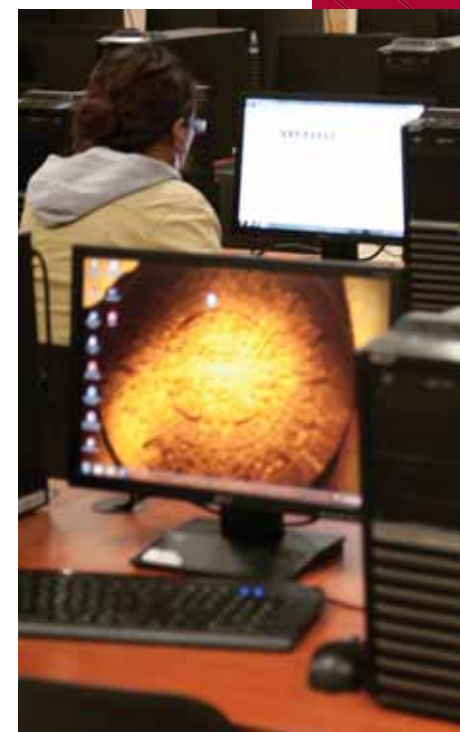
mínimas para el desenvolvimiento del individuo en la sociedad.

Por su parte, la EMS en la entidad está compuesta por múltiples subsistemas que, en conjunto, atienden al 61.2% de la juventud mexiquense. Aunado a su cobertura, cabe mencionar que sólo tres de cada cinco mexiquenses que comienzan a estudiar este nivel logran graduarse. Las estadísticas sobre la cobertura y eficiencia terminal de este grado preocupan al Gobierno Estatal. Por un lado, los jóvenes abandonan este nivel educativo porque la situación económica de su familia no les permite solventar sus estudios, debiendo colaborar en las labores del hogar o participar en alguna actividad económica. Por otro lado, los jóvenes optan por abandonar este nivel por considerar que cursarlo no les dará mayores oportunidades y buscan ingresar al mercado laboral de manera anticipada, en muchos casos sin éxito. Para evitar tales situaciones, el Gobierno Estatal buscará apoyar a los alumnos que por su situación económica así lo requieran, además de lograr que en este nivel se capacite a los estudiantes con base en las necesidades actuales de

la economía y con ello se consiga que los alumnos permanezcan en el nivel al considerar que éste puede favorecer su inserción dentro del mercado laboral.

Finalmente, la ES estatal es integrada por 513 instituciones. En el Ciclo Escolar 2010-2011 se atendieron a 313 mil 500 estudiantes, de los cuales 296 mil 300 estaban inscritos en licenciaturas. A causa de ello, la ES plantea importantes retos para el Gobierno Estatal, puesto que, actualmente, sólo dos de cada 10 mexiquenses en edad de estudiar este nivel educativo están inscritos. Para modificar esta situación, es necesario impulsar que todos los alumnos que tengan la intención de continuar con sus estudios profesionales lo hagan en instituciones públicas de calidad, con programas educativos que posicionen a su alumnado al nivel de las mejores universidades del país.

Si bien los resultados educativos de la entidad se encuentran en sintonía con la realidad nacional, todavía no son suficientes. Una manera de explicar esto es mediante el seguimiento a la generación 1994-2011. Durante el Ciclo Escolar 1994-1995,



Cuadro 6.3. Sistema educativo del Estado de México, Ciclo Escolar 2010-2011.

	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media Superior	Superior	No Escolarizada	Total
Alumnos	575,709	1,953,149	816,756	514,099	313,479	310,617	4,483,809
Docentes	24,392	68,395	43,590	37,411	32,925	16,390	223,103
Alumnos por docente	24	29	19	14	10	19	20
Escuelas	8,194	7,769	3,611	1,416	513	1,897	23,400
Alumnos por escuela	70	251	226	363	611	164	192
Cobertura	71.8%	97.3%	96.3%	61.2%	21.7%	nd	71.2%
Eficiencia terminal	nd	94.6%	83.9%	60.2%	nd	nd	nd

nd: Información no disponible.

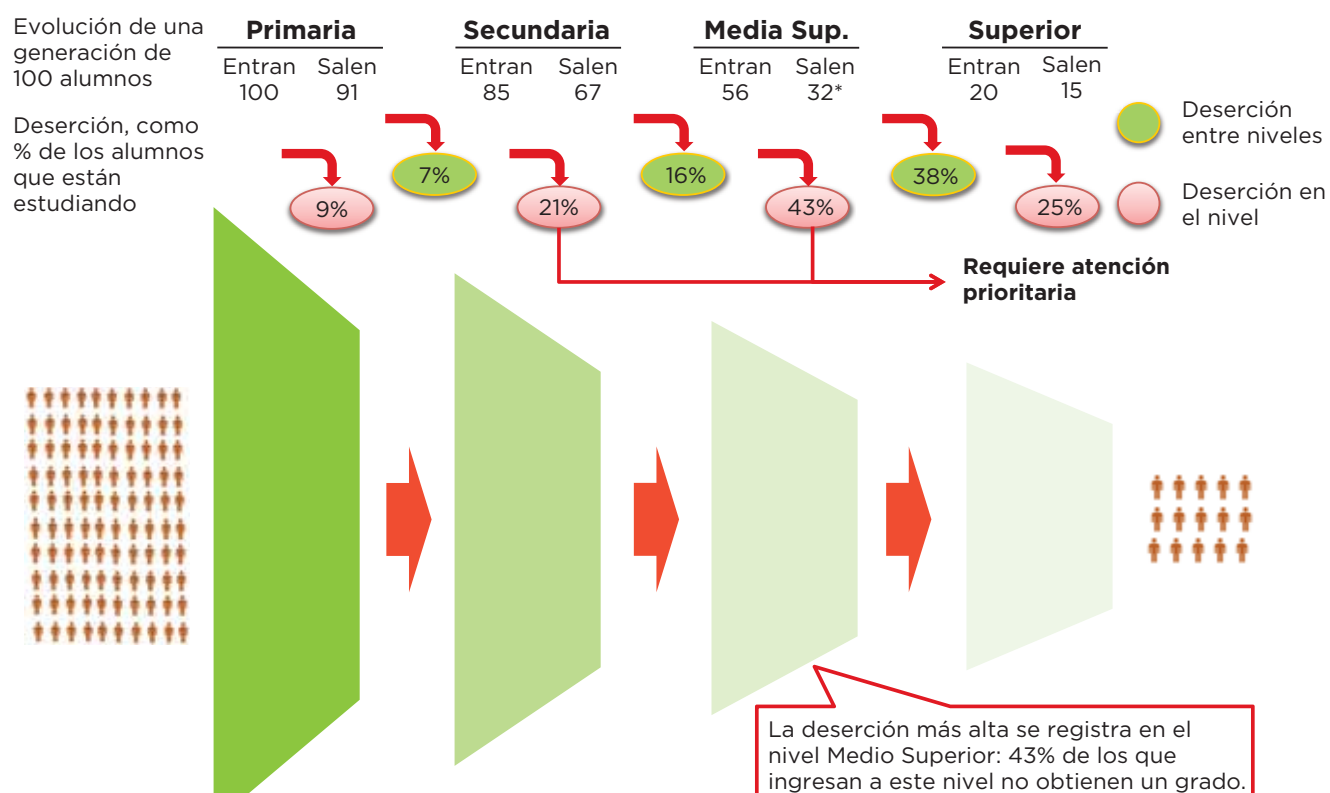
Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Educación del Estado de México (SEEM), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el CONAPO.



un total de 307 mil 53 niños ingresaron a Primaria y, para el Ciclo Escolar 2010-2011, se graduaron de la ES solamente 46 mil 498 estudiantes. Esto quiere decir que sólo el 15.0% de los niños que ingresaron a la Primaria en el Ciclo Escolar 1994-1995 lograron concluir sus estudios de ES en el Ciclo Escolar 2010-2011. Asimismo, alrededor de una de cada tres deserciones de este grupo ocurrieron entre un nivel educativo y otro, es decir,

fueron niños y jóvenes que terminaron un nivel y nunca regresaron a continuar sus estudios. Con la finalidad de disminuir la deserción estudiantil, el Gobierno del Estado de México fomentará la creación de un sistema de seguimiento que concentre información sobre la evolución de la eficiencia terminal de cada mexiquense, y pueda ofrecer servicios de retroalimentación y atención particular para cada uno de los estudiantes.

El reto del Estado de México en materia de educación consiste en incrementar la eficiencia terminal en todos los niveles educativos.

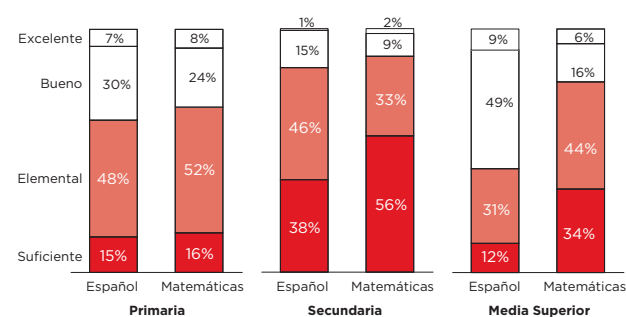


*Cuatro de los cuales egresan con grados técnicos.
Fuente: SEEM.

En términos de calidad educativa, la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) muestra, para el Estado de México, un aprovechamiento deficiente en todos los niveles en Matemáticas, pues sólo el 31.9% de los estudiantes obtuvieron un nivel bueno o excelente en dicha materia en Primaria, en comparación con el 37.0% obtenido a nivel nacional. Asimismo, a nivel Secundaria, el 88.8 y el 83.9% de los estudiantes mostraron un aprovechamiento insuficiente o elemental para las materias de Matemáticas y Español, respectivamente, promedios inferiores en 4.6 puntos porcentuales a los observados en el DF y superiores en 2.8 puntos al promedio nacional.

Gráfica 6.8. Resultados de la prueba ENLACE para el Estado de México, 2011.

(% de estudiantes por nivel de aprovechamiento)



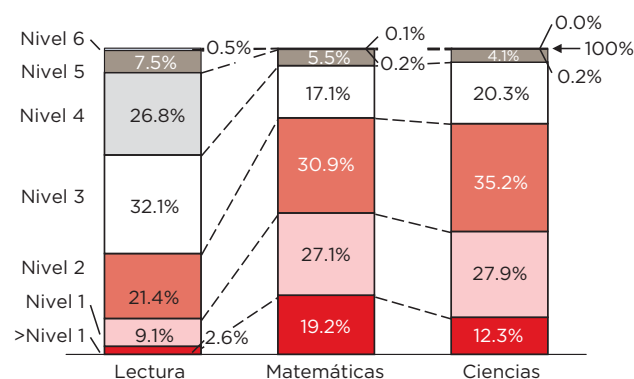
Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP.

Con base en la prueba *Program for International Student Assessment* (PISA) aplicada por la OCDE, la cual evaluó en 2009 las habilidades para la vida de estudiantes de 15 años (Lectura, Matemáticas y Ciencias), desarrolladas en la EMS independientemente de si fueron adquiridas o no en el trayecto escolar, se puede concluir que:

(i) sólo uno de cada 12 estudiantes mexicanos puede leer un texto de manera crítica, (ii) más de tres de cada cuatro jóvenes sólo pueden realizar inferencias matemáticas directas (esta proporción es 22.8% superior a la observada en el DF), y (iii) solamente uno de cada 25 mexicanos tiene el nivel suficiente para reflexionar sus acciones y comunicar sus decisiones utilizando el conocimiento y la evidencia científica.

Gráfica 6.9. Resultados de la prueba PISA para el Estado de México, 2009.¹²

(% de estudiantes por nivel de aprovechamiento)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

En consecuencia, es de primera importancia que el Gobierno Estatal trabaje en conjunto con las instancias federales encargadas de la conducción de la educación del país, para mejorar la calidad y profundidad de los conocimientos impartidos a los mexicanos. Lo anterior dado que los contenidos y las características estructurales del sistema educativo nacional son predominantemente establecidas a nivel federal.



12. Las pruebas PISA de comprensión de lectura se proponen medir cinco niveles de desempeño, en sentido decreciente, del más complejo al más simple, que combinan en diversos grados de complejidad las siguientes habilidades: a) recuperación de información, b) interpretación de texto, y c) razonamiento y evaluación. La calificación de las pruebas PISA de Matemáticas incluye seis niveles de desempeño, en sentido decreciente, del más complejo al más simple. Cada uno de estos niveles combina por grado de complejidad cada uno de los conjuntos de habilidades evaluados. En Ciencias se evalúa la comprensión del lenguaje de las Ciencias Naturales; en Ciencias Sociales se mide la presencia de las siguientes habilidades: comprensión de conceptos científicos, capacidad para reconocer preguntas científicas relevantes, identificación de los procesos que la investigación científica implica, entre otras. Para las tres pruebas, el nivel de menor comprensión es 1 y el de mayor comprensión es 5 (o en su caso el 6).



Política de salud

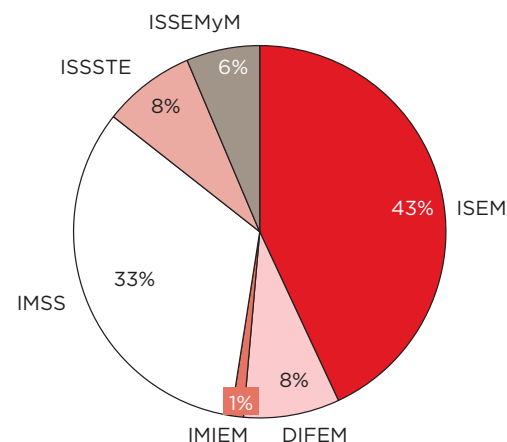
La salud no sólo consiste en la ausencia de afectaciones y enfermedades, sino en un estado general de bienestar físico y psíquico. Los gastos en salud generalmente son inesperados y producen un impacto significativo en la economía familiar. En este sentido, garantizar a los grupos de menores ingresos el acceso universal a un sistema de salud constituye una condición fundamental para el combate a la pobreza. De la misma manera, un sistema de salud eficiente debe tratar no sólo padecimientos y enfermedades, sino debe constituir un instrumento de prevención y detección oportuna que fomente estilos de vida saludables. Tales características incrementan inequívocamente la calidad de vida de la sociedad.

En el Estado de México, la población derechohabiente a la seguridad social es superior a 8.8 millones, alrededor del 58.1% de la población. Las instituciones que otorgan esta prestación en la entidad son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMyM). Adicionalmente, otras entidades que proveen servicios médicos son el Instituto de Salud del Estado de México (ISEM), el Instituto Materno Infantil del Estado de México (IMIEM) y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México (DIFEM).

Con base en información del CONEVAL, se observa que la cobertura de seguridad social no es homogénea en la entidad, pues existen municipios como Hueypoxtla, Chiconcuac, Capulhuac, Tequixquiac, Tepetlaxpa, Valle de Chalco Solidaridad, Tezoyuca, Otumba, Atenco, Chiautla y Chimalhuacán, cuyo nivel de cobertura es inferior al 25.0% del promedio estatal.

Gráfica 6.10. Atención por institución en el Estado de México, 2010.

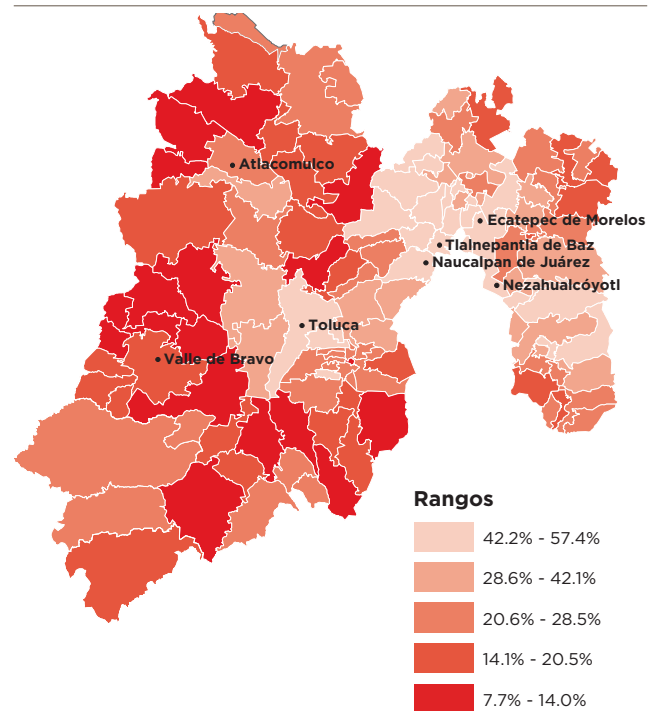
(% de la población)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Información e Investigación Geográfica Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM) y el INEGI.

Mapa 6.4. Población derechohabiente de seguridad social por municipio en el Estado de México, 2010.

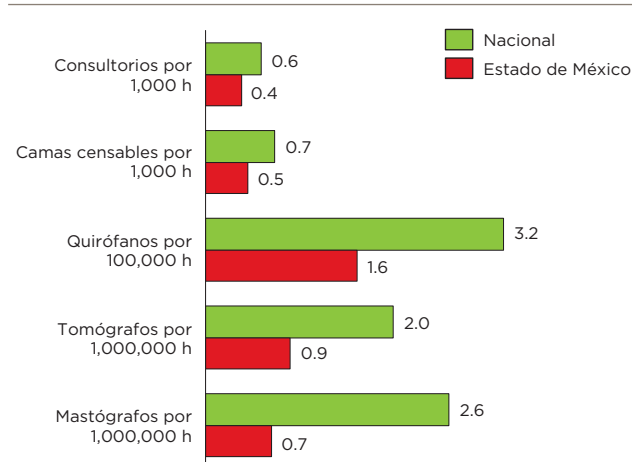
(% de la población)



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

Para hacer frente a las necesidades de salud en la entidad, en el año 2010 habían mil 786 unidades médicas, de las cuales mil 540 forman parte del sistema de atención para la población abierta. La capacidad de atención se concentra en unidades de consulta externa, pues sólo existen 77 unidades de atención hospitalaria general y 15 unidades de atención especializada. El Gobierno Estatal considera que, para que el sistema de salud sea efectivo, debe concentrar sus esfuerzos en las unidades de consulta externa y de hospitalización general, pues son donde recibe atención la mayoría de la población, y donde se realiza la detección y atención temprana de enfermedades sin que se requieran mayores niveles de especialización, fomentando de manera particular la prevención. Sin embargo, se reconoce la importancia de contar con instituciones altamente especializadas y de clase mundial, por lo que en los últimos seis años se ha incrementado de manera importante el número de este tipo de unidades.

Gráfica 6.11. Recursos físicos y equipo médico del sistema de salud del Estado de México, 2009.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Información en Salud de la SS.

Con base en el *Boletín de Información Estadística* de la Secretaría de Salud (SS), se observa que los recursos físicos y el material médico del sistema de salud estatal son insuficientes. En



Cuadro 6.4. Unidades médicas por nivel de atención e institución en el Estado de México, 2010.

(unidades médicas)

Institución	Total	Consulta externa*	Hospitalización general**	Hospitalización especializada
Total	1,786	1,694	77	15
ISEM	1,200	1,144	47	9
DIFEM	337	337	0	0
IMIEM	3	0	1	2
IMSS	101	85	15	1
ISSSTE	42	40	2	0
ISSEMyM	103	88	12	3

*Incluye unidades médicas móviles y brigadas a pie.

**Incluye unidades médicas que proporcionan también el servicio de consulta externa.

Fuente: Elaboración propia con datos del IGECEM.



términos de consultorios y camas censables, por cada 1,000 habitantes, el nivel de recursos de la entidad es inferior al promedio nacional en más de 35.0%. La comparación es de especial relevancia en cuanto al número de quirófanos disponibles por cada 100,000 habitantes, pues en el Estado de México el valor es de 1.6 y a nivel nacional es de 3.2. Diferencias aún más importantes se observan en el equipo especializado como tomógrafos y mastógrafos.

El sistema de salud mexiquense debe incrementar la accesibilidad a estos equipos, por ello es necesario redirigir los esfuerzos del gasto no sólo hacia la ampliación del sistema, sino también a la homologación y ampliación de equipo entre las unidades médicas. De manera complementaria, se deben realizar estudios enfocados al uso eficiente del equipo con que se cuenta, de manera que se explote al máximo su potencial, en beneficio de la población y del activo fijo adquirido. Sin embargo, se reconoce que la disponibilidad del personal médico en todo el territorio estatal, particularmente en las zonas remotas, representa un gran reto.

Con la infraestructura y el equipo médico disponible, en el año de 2009 se atendieron cerca de mil 900 consultas generales por cada 1,000 habitantes. Esta cifra puede llegar a tener variaciones significativas dentro del sistema, puesto que el IMSS y el ISSEMyM atienden alrededor de 20.0% más consultas por cada derechohabiente. Por tanto, el Gobierno Estatal debe fomentar la cultura de la prevención y consulta médica, es decir, que los mexiquenses ejerzan su derecho a la salud y se acerquen a las unidades médicas por consultas cuando así lo requieran, y no sólo en condiciones de urgencia.

La mayoría de los servicios de salud estatales presentan eficiencias superiores a las observadas a nivel nacional; por ejemplo, los médicos generales en la entidad brindan al día 48.0% más consultas que las que se realizan a nivel nacional. Sin embargo, este promedio de aprovechamiento puede ser resultado de las presiones a que se enfrenta dicho servicio, dada la escasez de recursos físicos y el material médico disponible.

Los resultados del sistema de provisión de servicios médicos deben medirse por su impacto en la salud de la población. Con frecuencia, dicho

Cuadro 6.5. Servicios de salud otorgados en el Estado de México, 2009.

(servicios por cada 1,000 habitantes)

	Consultas generales	Egresos hospitalarios	Intervenciones quirúrgicas	Consultas odontológicas	Atención de urgencias	Estudios de laboratorio
Nacional	1,958.7	50.2	31.8	149.4	274.0	2,989.3
Estado de México	1,865.7	29.7	21.1	110.6	160.9	2,123.8

Fuente: Elaboración propia con datos del *Boletín de Información Estadística* de la Secretaría de Salud (SS).

Cuadro 6.6. Eficiencia de los servicios de salud en el Estado de México.

	Consultas por médico general*	Consultas por médico especialista*	Consultas por odontólogo*	Consultas generales por consultorio*	Intervenciones quirúrgicas por quirófano*	Porcentaje ocupación hospitalaria
Nacional	13.6	2.0	7.1	24.9	2.7	76.3
Estado de México	20.1	1.8	7.2	33.2	3.6	85.5

* Por día.

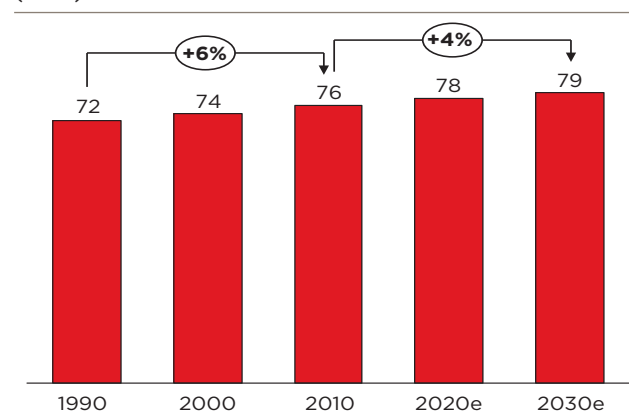
Fuente: Elaboración propia con datos del *Boletín de Información Estadística* de la SS.

efecto es cuantificado principalmente a través de dos indicadores: (i) la esperanza de vida y (ii) la mortalidad infantil.

La esperanza de vida estima los años que vivirá un recién nacido si los patrones de mortalidad vigentes al momento de su nacimiento se mantienen a lo largo de su existencia. Con base en información del CONAPO, la esperanza de vida para los nacidos en el Estado de México en el año 2010 fue de 76.0 años, 4.3 años más que las personas nacidas en 1990, y 0.6 años más que la media nacional.

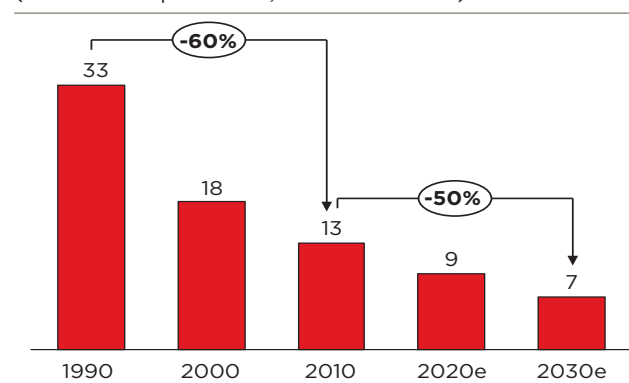
Como resultado de la calidad en la atención, se espera que para el año 2030, la esperanza de vida de los mexiquenses alcance los 81.7 y 77.1 años para las mujeres y hombres respectivamente. Si bien este indicador refleja los avances en materia de salud, también plantea importantes retos para el sistema, pues impulsa, junto con los bajos niveles de fecundidad, el envejecimiento relativo de la población. Un mayor porcentaje de la población en edades avanzadas implica la necesidad de adaptar el sistema de salud a la nueva realidad demográfica de la entidad, debiendo enfocar la atención hospitalaria hacia enfermedades de tipo crónico-degenerativo.

Gráfica 6.12. Esperanza de vida en el Estado de México.
(años)



Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO.

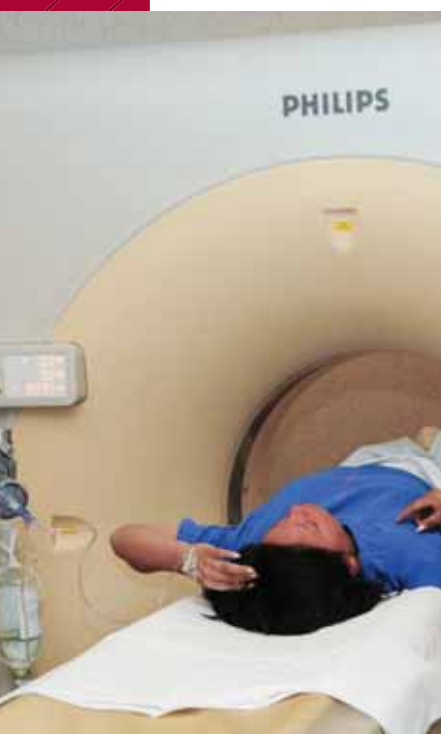
Gráfica 6.13. Mortalidad infantil en el Estado de México.
(defunciones por cada 1,000 nacimientos)



Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO.

En el año 1990, la tasa de mortalidad infantil era de 32.9 defunciones por cada 1,000 nacimientos. En 20 años se ha logrado reducir esta tasa en casi 20 puntos, para registrar 13.2 muertes, índice menor al promedio nacional de 14.2, y se espera que para el 2030 dicha tasa se reduzca a la mitad. Dentro de las principales causas de mortalidad infantil destacan las infecciones respiratorias agudas bajas, la natalidad prematura y con bajo peso, además de las enfermedades infecciosas intestinales. No obstante que dichas





causas pueden ser previsibles en muchos casos, están ligadas a los cuidados durante el embarazo y a la etapa de lactancia. Por otro lado, las principales causas de mortalidad en edad escolar (niños entre uno y cuatro años) se deben a las infecciones respiratorias agudas bajas, las malformaciones congénitas del corazón, el ahogamiento y sumersión accidentales, las enfermedades infecciosas intestinales y la leucemia.

Si bien el sistema de salud estatal ha logrado avances considerables en los últimos años, existen problemáticas cada vez más relevantes como la nutrición. Entre los mexiquenses, la alimentación presenta dos realidades contrastantes: por un lado, existe un sector de la población que es afectado por enfermedades crónicas no transmisibles causadas por una ingesta de alimentos deficiente y, más específicamente, por no consumir los micronutrientes necesarios; y, por otro lado, se observa una tendencia creciente de sobrepeso en la población, la cual, aunada a la falta de actividad física, da lugar a un pronunciado incremento en el número de padecimientos.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) del año 2006, el 39.5% de los hombres y el 31.7% de las mujeres a nivel nacional presentan algún grado de obesidad. En lo que refiere al Estado de México, los resultados de la Encuesta muestran que el 31.5% (30.8% para hombres y 32.3% para mujeres) de los niños de edad de entre cinco y 11 años presentan sobrepeso y obesidad. Más aún, dicho porcentaje es mayor casi 14 puntos porcentuales en las zonas urbanas (33.8%), respecto a las localidades rurales (20.2%). Así, la problemática del sobrepeso, aunada a la inactividad física, se ha convertido en uno de los retos para la salud más importantes en el país.

Por otra parte, la política de salud estatal debe responder a la cambiante realidad epide-

miológica, centrándose en la prevención de enfermedades originadas por el patrón de vida de la sociedad. Lo anterior se fundamenta en el cambio de los patrones de la mortalidad. Actualmente, las tres principales causas de muerte a nivel estatal son la diabetes mellitus, las enfermedades isquémicas del corazón, además de la cirrosis y diversas enfermedades crónicas del hígado. Al respecto, los dos primeros padecimientos han elevado notablemente los indicadores sobre la mortalidad en los últimos 60 años, al incrementarse más de 275.0 y de 1,000.0% en el país respectivamente. Lo anterior contrasta con la reducción de más de 95.0%, durante el mismo periodo, de las defunciones por infecciones intestinales y respiratorias a nivel nacional.

Las enfermedades crónicas no transmisibles, como los padecimientos cardiovasculares, los diferentes tipos de cáncer, la diabetes así como la Enfermedad Pulmonar Obstructiva Crónica (EPOC), ocasionan alrededor de dos de cada tres muertes en la entidad. Además de ocasionar defunciones prematuras, estas enfermedades dan lugar a complicaciones y discapacidades, limitan la productividad y requieren de tratamientos costosos. Aunados a la disposición genética y a la edad, los factores de riesgo que contribuyen a estos padecimientos incluyen una mala nutrición, la inactividad física, el tabaquismo y el consumo inmoderado de alcohol; otros factores son la hipertensión arterial, los altos niveles de colesterol, el sobrepeso y la obesidad. Por lo anterior, es evidente que una política integral de salud se debe basar en la prevención.

Adicionalmente, se estima que para contar con un sistema de salud integral es necesario atender los trastornos neurológicos y la salud mental, mismos que, si bien no presentan elevados niveles de mortalidad, disminuyen los estándares de salud de los individuos, alteran la dinámica

familiar y provocan una considerable carga económica.

Finalmente, el Seguro Popular es un programa federal que tiene como objetivo otorgar servicios de salud a la población que no cuenta con seguridad social. Aunque el sistema ha sido relativamente exitoso en el empadronamiento de afiliados, aún no ha logrado una cobertura universal, ya que el registro de afiliados no garantiza una atención integral a todos. Asimismo, para afrontar el cambio del perfil epidemiológico de la población, el programa requiere fuentes de financiamiento

sustentables a mediano y largo plazos, que impondrán una presión adicional a las finanzas públicas. Además, el programa ha fragmentado los servicios de salud, provocando variaciones en la calidad de atención entre los diferentes sistemas de salud, ya que se incentiva la competencia por recursos financieros y humanos en vez de la cooperación.

Por tanto, el Gobierno Estatal estará atento para promover la mejora normativa de este programa con la finalidad de facilitar su sustentabilidad financiera.

Cuadro 6.7. Causas de mortalidad en el Estado de México, 2010.

Causa	Defunciones (Estatad)	Defunciones (Nacional)	Tasa* (Estatad)	Tasa* (Nacional)
Diabetes mellitus	11,685	82,964	77.74	73.85
Enfermedades isquémicas del corazón	6,824	70,888	45.40	63.10
Cirrosis y otras enfermedades crónicas del hígado	4,058	28,369	27.00	25.25
Enfermedad cerebrovascular	3,427	32,306	22.80	28.76
Enfermedad Pulmonar Obstructiva Crónica	2,844	23,795	18.92	21.18
Infecciones respiratorias agudas bajas	2,383	17,131	15.85	15.25
Agresiones (homicidios)	2,261	25,757	15.04	22.93
Enfermedades hipertensivas	2,111	17,695	14.04	15.75
Nefritis y nefrosis	1,653	13,483	11.00	12.00
Asfixia y trauma al nacimiento	1,274	7,975	8.48	7.10
Accidentes de vehículo de motor (tránsito)	1,187	11,773	7.90	10.48
Peatón lesionado en accidente de vehículo de motor	873	4,786	5.81	4.26
Desnutrición calórico protéica	789	8,672	5.25	7.72
Tumor maligno del estómago	664	5,599	4.42	4.98
Malformaciones congénitas del corazón	663	4,185	4.41	3.73
Tumor maligno de la mama	620	5,094	4.12	4.53
Tumor maligno de tráquea, bronquios y pulmón	594	6,795	3.95	6.05
Tumor maligno del hígado	540	5,393	3.59	4.80
Lesiones autoinfligidas intencionalmente (suicidios)	537	5,012	3.57	4.62
Tumor maligno de la próstata	506	5,508	3.37	4.90
Causas mal definidas	339	12,789	2.26	11.38
Otras causas	22,454	195,374	149.38	109.67
Total	68,286	592,018	454.28	459.68

* Defunciones por cada 100,000 habitantes.

Fuente : Elaboración propia con datos de la Dirección General de Información en Salud de la SS.





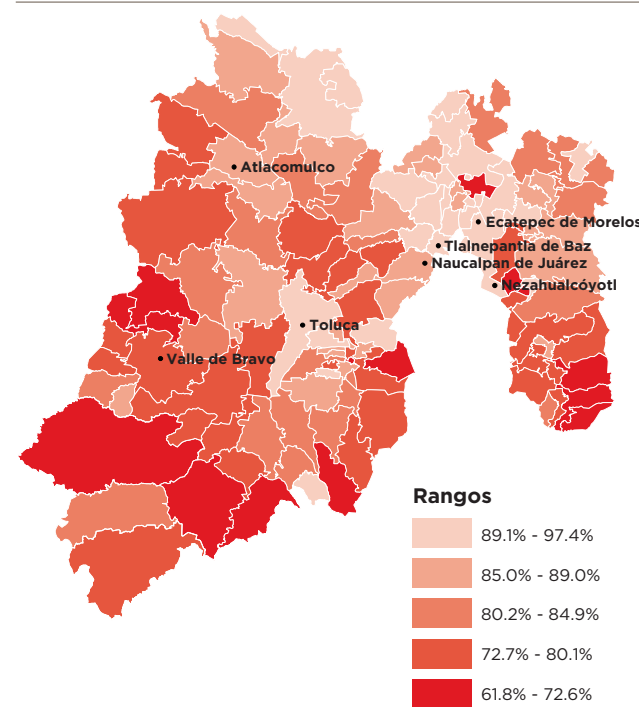
Vivienda digna y sus servicios básicos

De acuerdo con el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), toda familia tiene derecho a disponer de una vivienda digna y decorosa, cuyas características generales tienen un impacto directo en la calidad de vida de sus habitantes así como en los niveles de pobreza multidimensional y marginación.

La definición de una vivienda digna es subjetiva hasta cierto punto; sin embargo, organismos como la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) han formulado criterios para clasificarla de manera específica, valorando su calidad y espacios. Una vivienda se considera carente, bajo estos criterios, si presenta al menos una de las siguientes características: (i) el piso es de tierra, (ii) el techo es de lámina o de cartón, (iii) los muros no son de materiales duraderos, y (iv) el número de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor a 2.5. Con base en este criterio, se estima que 1.96 millones de mexiquenses viven con carencias de calidad y espacios en su vivienda.

La carencia de vivienda se concentra de manera importante en la Región Tejupilco (X) y en municipios como Donato Guerra, Zumpahuacán, Nextlalpan, Ecatezingo, San José del Rincón, Sultepec, Atlautla, Villa de Allende y Luvianos. En estos municipios más del 30% de la población habita una vivienda precaria. En términos absolutos, los municipios de Ecatepec de Morelos, Nezahualcóyotl, Chimalhuacán y Naucalpan de Juárez concentran cada uno más de 100 mil habitantes en esta situación.

Mapa 6.5. Población con carencias en calidad y espacios de vivienda por municipio en el Estado de México, 2010.
(% de la población)

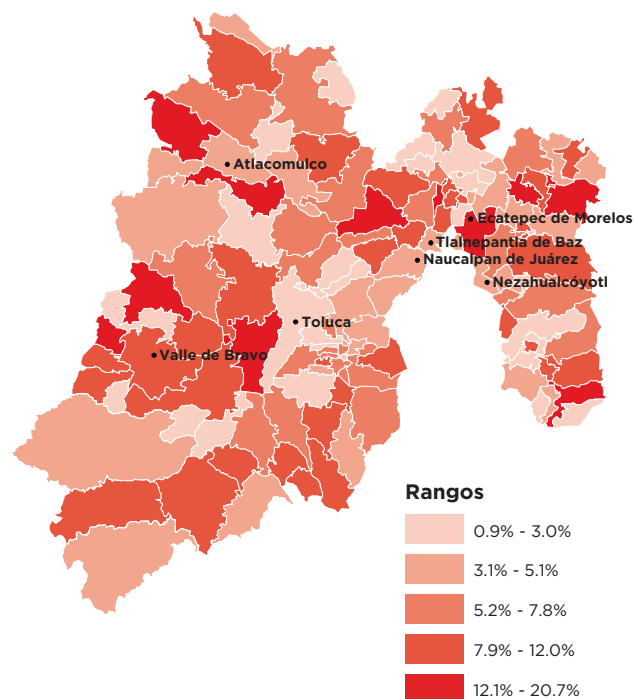


Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

De acuerdo con el CONAPO, cerca del 3.9% de los mexiquenses residen en viviendas con pisos de tierra. La región que presenta este problema en mayor grado es la de Ixtapan (VI). Sin embargo, existen más de 20 municipios donde más del 10% de sus habitantes padecen esta situación. Sin duda, éste es uno de los problemas más apremiantes en cuanto a la vivienda, debido a las consecuencias sanitarias que puede desencadenar este tipo de piso. Como parte del enfoque integral de la política social, el Gobierno Estatal deberá buscar soluciones a este tipo de viviendas.

Mapa 6.6. Población que reside en viviendas con piso de tierra en el Estado de México, 2010.

(% de la población)

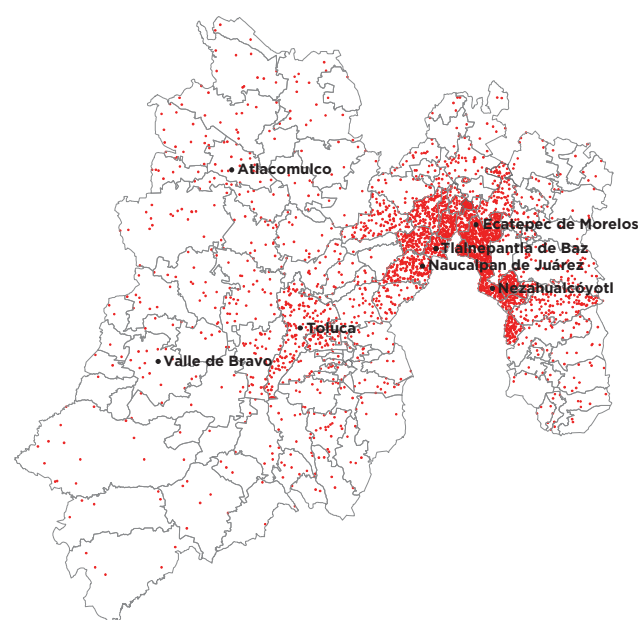


Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

Respecto a los espacios con los que cuenta la vivienda, es importante mencionar que, bajo los criterios del CONAPO, que establecen una ocupación máxima de dos personas por dormitorio, en más de 110 municipios se presentan porcentajes de población en condiciones de hacinamiento superiores al 30 por ciento.

Mapa 6.7. Viviendas con hacinamiento* por municipio en el Estado de México, 2010.

(Cada punto coloreado representa 500 habitantes)



*Más de dos ocupantes por dormitorio

Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO.

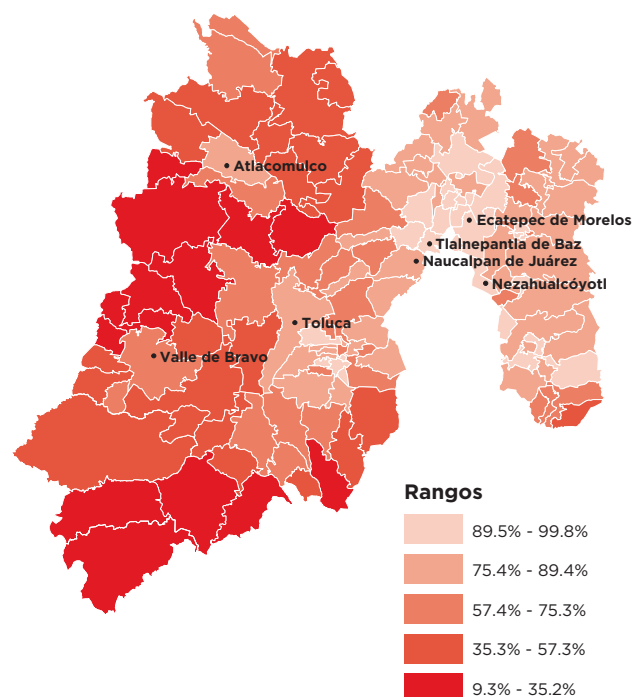
Adicionalmente a los temas de calidad de los materiales y a los espacios de la vivienda, una política social integral debe vigilar que los servicios básicos con los que cuentan las zonas residenciales sean los requeridos para propiciar un desarrollo social adecuado. La CONAVI define a una vivienda con carencias, en cuanto al acceso a servicios básicos, como aquellas que presentan, al menos, una de las siguientes características: (i) no tiene agua entubada, (ii) no cuenta con servicio de drenaje o desagüe, (iii) no dispone de energía eléctrica y (iv) el combustible utilizado para cocinar o calentar los alimentos consiste en leña o carbón sin chimenea.





Mapa 6.8. Población con carencias en el acceso a los servicios básicos en la vivienda por municipio en el Estado de México, 2010.

(% de la población)



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

Con base al criterio de la CONAVI, el 15.8% de la población estatal presenta carencia en el acceso a los servicios básicos. Si bien esta proporción es inferior a la media nacional, a nivel regional los indicadores muestran marcados contrastes. Por ejemplo, más de 85 municipios se encuentran por arriba del nivel promedio del indicador y más de la mitad de la población de 25 ayuntamientos presenta estas carencias. Asimismo, en municipios como Tlatlaya, Sultepec, Zacualpan, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Luviianos y Amatepec, tres de cada cuatro de sus habitantes carecen de los servicios básicos.

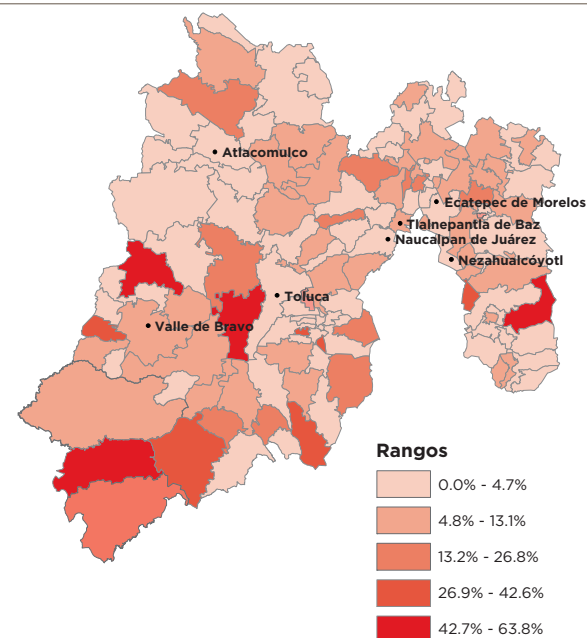
13. Las cifras del CONEVAL y del CONAPO se presentan con fines comparativos, sin embargo, de acuerdo con el *Censo Económico 2010*, el 94.0% de la población cuenta con agua entubada y el 93.6% con drenaje.

En este sentido, un Gobierno Solidario debe promover acciones para que los servicios básicos de calidad lleguen a todos quienes los necesitan.

Con relación a los servicios de agua potable, alcantarillado y electricidad, la cobertura estatal es alta. Por ejemplo, de acuerdo con el CONEVAL, en el año de 2010, el 91.8% de la población contaba con agua entubada y de acuerdo al CONAPO el 96.8% con drenaje.¹³ El mayor número de afectados por la falta de estos servicios se encuentra en poblaciones rurales y de difícil acceso. En particular, los municipios de Tejupilco e Ixtapan de la Sal presentan el mayor déficit. Por otra parte, los asentamientos irregulares en la ZMVM también registran un déficit significativo en los servicios de agua entubada y alcantarillado.

Mapa 6.9. Población sin agua entubada por municipio en el Estado de México, 2010.

(% de la población)

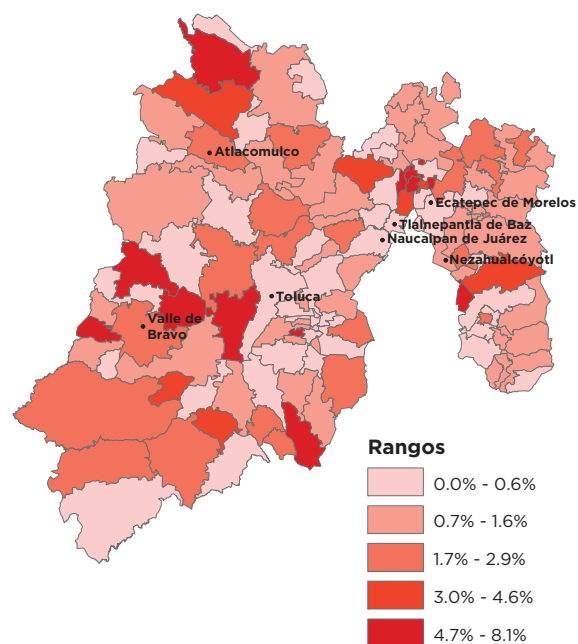


Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO.

Respecto a la cobertura de electricidad, 99.2% de la población cuenta ya con este servicio. A nivel regional, las poblaciones con déficit se concentran en las regiones de Valle de Bravo (XV), Ixtapan (VI) y Atlacomulco (II).

Mapa 6.10. Población sin energía eléctrica por municipio en el Estado de México, 2010.

(% de la población)



Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO.

La problemática en la calidad de la vivienda urbana y sus servicios básicos se encuentra estrechamente relacionada con los asentamientos o construcciones no regularizados, puesto que sus residentes, en muchos casos, no realizan inversiones para mejorar su estado por temor a perder lo invertido tras un probable desalojo. Por lo anterior, es necesario promover un desarrollo urbano eficiente que permita brindar espacios para que vivan decorosamente las personas en situaciones irregulares y peligrosas. Para ello, el Gobierno Estatal debe implementar una política de ordenamiento territorial integral acorde con las demandas sociales de su población, así como promover el estricto cumplimiento de las normas vigentes.





Objetivos y estrategias

El Gobierno Estatal se ha planteado como visión ofrecer un elevado nivel de vida y una mayor igualdad de oportunidades, asumiendo su papel como Gobierno Solidario. Asimismo, se ha planteado ofrecer también una nueva generación de acciones para fortalecer el apoyo a padres de familia que voluntariamente participan para que sus hijos, los jóvenes universitarios y los niños que padecen alguna discapacidad tengan acceso a una escuela digna, y adicionalmente enaltezcan los valores cívicos de nuestra patria mediante escoltas y bandas de guerra. Para ello, se han establecido objetivos apegados a la realidad de la entidad, que delinearán la política social durante los próximos años y tendrán un impacto directo en el mejoramiento de las condiciones de desarrollo humano y social de los mexiquenses.

Objetivo 1. **Ser reconocido como el Gobierno de la Educación.**

El fomento a la educación resulta de suma importancia para el desarrollo y, particularmente, para el bienestar de una sociedad, debido a que es la herramienta fundamental para acceder a una igualdad de oportunidades. Con una educación de carácter universal se pueden reducir las diferencias existentes. Aspiramos a ser recordados como el Gobierno de la Educación. Para cumplir con este objetivo, se han diseñado las siguientes estrategias:

- (i) Alcanzar una Educación de Vanguardia; e
- (ii) impulsar la educación como palanca del progreso social.

Objetivo 2. **Combatir la pobreza.**

Este objetivo consiste en atender las diversas causas de la pobreza, con el fin de reducirlas y que los mexiquenses logren satisfacer sus necesidades básicas. Para combatir la pobreza se debe reconocer que es un problema complejo con diversas facetas, y que requiere del diseño de estrategias interinstitucionales y de amplio alcance. Para cumplir con este objetivo, se han diseñado las siguientes estrategias:

- (i) Establecer como prioridad la prevención médica;
- (ii) fortalecer la atención médica;
- (iii) promover la inserción laboral de la gente de menores recursos; y,
- (iv) cubrir las necesidades básicas de las personas que menos tienen.

Objetivo 3. **Mejorar la calidad de vida de los mexiquenses a través de la transformación positiva de su entorno.**

La política social en las dos últimas décadas se ha centrado en combatir las causas de la pobreza, para que la población pueda satisfacer sus necesidades más elementales. Sin embargo, resulta necesario complementar este objetivo mejorando la calidad de vida de todos los mexiquenses, atendiendo la actual transformación de la composición demográfica y velando por su entorno. Para cumplir con este objetivo, se han diseñado las siguientes estrategias:

- (i) Atender las nuevas demandas sociales originadas por las transformaciones demográficas;
- (ii) atender la demanda de servicios de infraestructura urbana básica y de vivienda;
- (iii) regularizar la tenencia de la tierra con

14. En los Programas Sectoriales correspondientes se habrán de establecer los niveles objetivos de dichos indicadores, ya sean puntuales, de rango o brecha, respecto al nivel nacional.

un énfasis en las zonas marginadas de la entidad;
(iv) promover la cultura y el deporte;
(v) generar condiciones para fomentar el acceso y mejoramiento de la vivienda; y,
(vi) promover la protección de la vida silvestre.

Objetivo 4.
Alcanzar una sociedad más igualitaria a través de la atención a grupos en situación de vulnerabilidad.

Una sociedad en igualdad de condiciones y oportunidades es una sociedad más próspera y más segura. Para establecer de manera eficiente dichas condiciones, resulta necesario atender de forma focalizada a los grupos que se encuentran en alguna situación adversa y vulnerable. Para esto, se debe aplicar una dinámica de continuidad y transformación que fortalezca los programas sociales exitosos y se complementen con una nueva generación de estos programas.

- (i) Brindar una atención especial a personas discapacitadas;
- (ii) atender las necesidades sociales de los adultos mayores;
- (iii) apoyar a las mujeres que trabajan y a las madres solteras;
- (iv) brindar atención especial a los niños y los jóvenes;

- (v) atender las necesidades sociales de los grupos indígenas; y,
- (vi) apoyar a los migrantes y sus familias.

Indicadores¹⁴

Con base en el diagnóstico presentado en materia de desarrollo social, el Gobierno Estatal ha llevado a cabo una selección de los indicadores generales que le permitan evaluar el desempeño de las acciones gubernamentales para consolidarse como un Gobierno Solidario.

Se debe reconocer que la responsabilidad del Gobierno Estatal es compartida con los diferentes niveles de la función pública y los Poderes de la entidad, así como con la sociedad. Por tanto, se debe promover una estrecha colaboración para lograr que los objetivos planteados se vean reflejados en la mejora de dichos indicadores.

Es objetivo del Gobierno Estatal plantearse metas detalladas en materia de indicadores para la formulación de los diferentes Programas Sectoriales y, de esta manera, atender en todas sus dimensiones los resultados de la presente Administración Pública Estatal.



Cuadro 6.8. Principales indicadores para el seguimiento de la política de un Gobierno Solidario

Indicador	Fuente de datos inicial
Porcentaje de la población en condiciones de pobreza multimodal extrema	CONEVAL*
Porcentaje de la población en condiciones de pobreza multimodal moderada	CONEVAL*
Porcentaje de la población en situación de marginación muy alta o alta	CONAPO
Coefficiente de Gini	INEGI, IGECEM
Índice de Desarrollo Humano	CONAPO, PNUD
Número de niños y adolescentes en situación de calle	DIFEM
Porcentaje de mujeres de entre 12 y 19 años que son madres	INEGI, SS*
Rezago en la atención de los adultos	SEP*
Grado promedio de escolaridad	SEP*
Porcentaje de la población entre 4 y 24 años de edad que asiste a la escuela	SEP*
Cobertura por nivel educativo	SEP*
Absorción por nivel educativo	SEP*
Eficiencia terminal por nivel educativo	SEP*
Porcentaje de discapacitados por accidente	INEGI
Porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan	INEGI, INJUVE
Porcentaje de alumnos con niveles bueno y excelente en la prueba ENLACE	SEP
Porcentaje de alumnos en niveles superiores al 3 en la prueba PISA	OCDE
Esperanza de vida	CONAPO, SS
Tasa de mortalidad infantil	INEGI, CONAPO, SS*
Tasa de mortalidad materna	INEGI, CONAPO, SS*

*Dicho indicador se encuentra en línea con los Objetivos del Milenio (ODM).

Líneas de acción del Gobierno Solidario

Objetivo 1. Ser reconocido como el Gobierno de la Educación.

1.1. Alcanzar una Educación de Vanguardia.

- Mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles.
- Diversificar la oferta educativa a través de nuevos modelos de Educación: Digital, Abierta y a Distancia.
- Crear la Universidad Digital y diversificar la oferta de Posgrado.
- Impulsar el Programa Editorial del Poder Ejecutivo Estatal.
- Promover un Modelo de Educación Dual como una opción de formación profesional relacionada con el mercado laboral.
- Promover la Educación Inicial con servicios integrales para niños de 45 días de nacidos hasta los dos años y 11 meses de edad, para contribuir a su desarrollo integral.
- Promover el equipamiento de las instituciones educativas, y el uso de modernas tecnologías y recursos didácticos suficientes por parte de los alumnos.
- Promover programas de innovación educativa que contribuyan al mejoramiento del proceso de enseñanza-aprendizaje y al desempeño de los indicadores educativos, con el fin de propiciar un mejor aprovechamiento escolar.
- Aumentar el número de escuelas de tiempo completo, fortalecer su equipamiento y dotarlas de los servicios necesarios para mejorar la educación integral.
- Formar integralmente al alumno para mejorar la calidad en la educación con énfasis

en una formación a partir de valores universales, actitudes y hábitos positivos, mediante conocimientos y competencias.

- Fomentar el reconocimiento de los docentes y las autoridades educativas, con base al mérito de su desempeño profesional.
- Consolidar instituciones educativas eficaces y con ambientes de aprendizaje adecuados.
- Fomentar instalaciones educativas suficientes, pertinentes y dignas.
- Fomentar e impulsar acciones encaminadas a la enseñanza del idioma inglés en la educación.
- Impulsar la vinculación efectiva de la Educación Media Superior (EMS) y la Educación Superior (ES) con los sectores público, privado y social.
- Realizar investigación para la innovación y competitividad.
- Realizar evaluaciones integrales para el mejoramiento del sistema educativo.
- Promover dentro del sistema educativo la realización de actividades culturales, artísticas y de preservación del patrimonio cultural.
- Promover dentro del sistema educativo la cultura física y el deporte.

1.2. Impulsar la educación como palanca del progreso social.

- Incrementar con equidad la cobertura en educación.
- Promover un sistema de certificación estatal para las instituciones formadoras de docentes.
- Reorientar las funciones de los supervisores y directivos escolares, haciendo énfasis en la actividad académica.
- Fortalecer la Educación Intercultural y Bilingüe entre los alumnos pertenecientes a los pueblos originarios a fin de garantizar su derecho a la educación.

- Ampliar la cobertura de los programas de becas para apoyar a los alumnos que por su condición económica, requerimientos especiales o rendimiento académico, lo merezcan o necesiten, a fin de propiciar el acceso, la permanencia y la conclusión de sus estudios.
- Fortalecer la formación, actualización, capacitación y profesionalización de docentes y administrativos en concordancia con las necesidades del proceso educativo.
- Fortalecer la gestión para obtener más recursos de la Federación y destinarlos para los programas educativos de la entidad.
- Promover la instalación de comedores escolares.
- Apoyar a la economía familiar con materiales y útiles escolares para niños de Preescolar, de Primaria y de Secundaria, a través de programas focalizados.
- Incentivar la participación e involucramiento de la sociedad, así como establecer mecanismos de transparencia en el gasto educativo y profesionalización de los docentes.
- Mejorar la eficiencia terminal en Educación Básica (EB), EMS y Educación Superior.
- Incrementar los índices de cobertura y absorción en los niveles de EB, EMS y Educación Superior.
- Fomentar la rehabilitación de escuelas en condiciones precarias.
- Establecer programas y acciones como becas para estudiar la EMS y la ES en México y el extranjero, en áreas prioritarias para la entidad.
- Fortalecer la atención de la población en condición de rezago educativo.
- Establecer el Registro Estatal de Educación para la toma de decisiones.
- Desarrollar el Marco Curricular Común (MCC) basado en desempeños terminales y en un enfoque por competencias en todos los planteles de Educación Media Superior.
- Impulsar servicios educativos alternativos e incluyentes en todos los tipos y modalidades, con un enfoque humanista.
- Impulsar la creación e implementación de proyectos y apoyos para potencializar las competencias de los alumnos con aptitudes sobresalientes o talentos específicos.
- Fortalecer los esquemas de contratación de los docentes que se incorporan al sistema educativo estatal, además de otorgar plazas mediante concursos transparentes.
- Fortalecer e impulsar la función de la evaluación y el uso de sus resultados para mejorar la calidad en la educación, la transparencia y la rendición de cuentas.
- Fomentar la evaluación integral de los componentes del sistema educativo estatal.
- Fortalecer programas que contribuyan al desarrollo de las competencias lectora, matemática y científica, para la comprensión y la solución de problemas de la vida en sociedad, así como lograr el dominio de una segunda lengua.
- Promover, entre los actores del proceso educativo, el desarrollo de las habilidades del pensamiento, las capacidades creativas, la investigación y la innovación.
- Generar ambientes de convivencia armónica en las escuelas que favorezcan el aprendizaje y la sana convivencia entre docentes, alumnos y padres de familia, para evitar conductas indeseables como el *bullying*.
- Impulsar modelos para asegurar la calidad en los servicios educativos que prestan los particulares.

- Alentar la colaboración social en apoyo a las tareas educativas, mediante una estrecha relación entre la escuela, los padres de familia, las autoridades y la comunidad, en un entorno de corresponsabilidad y compromiso social para contribuir a la calidad educativa.

Objetivo 2. Combatir la pobreza.

2.1. Establecer como prioridad la prevención médica.

- Promover a gran escala la medicina preventiva.
- Desarrollar campañas de difusión y concientización sobre la prevención de enfermedades.
- Impulsar el combate a la obesidad infantil.
- Fortalecer un programa de unidades médicas móviles.
- Instaurar programas y materias de educación para la salud en todos los niveles e instituciones educativas, con énfasis en el combate a la obesidad infantil.
- Fortalecer las campañas de vacunación para erradicar enfermedades, en coordinación con las instancias federales, estatales y municipales.
- Incrementar las medidas para controlar y disminuir los padecimientos transmisibles y no transmisibles, mediante la promoción de la salud, la prevención de enfermedades, el fomento y protección contra riesgos sanitarios.
- Potenciar las acciones de prevención y detección oportuna de las enfermedades crónico-degenerativas, el cáncer y los daños al riñón.
- Ampliar acciones para la prevención de enfermedades adictivas, recurrentes, epi-

démicas y las identificadas como principales causas de morbilidad y mortalidad.

- Reforzar los programas de salud reproductiva para prevenir embarazos no deseados y enfermedades infecciosas de origen sexual, principalmente entre los grupos más vulnerables.
- Fortalecer la detección oportuna de cáncer de mama y cérvico uterino.

2.2. Fortalecer la atención médica.

- Procurar el abasto de medicamentos y material de curación en unidades hospitalarias del sistema de salud estatal.
- Impulsar programas para que el ISSEMyM amplíe y consolide servicios de calidad.
- Consolidar la coordinación y colaboración entre las instituciones de salud.
- Mejorar la eficiencia y calidad de la atención médica ambulatoria y de los servicios de salud bucal.
- Empezar un programa de mejoramiento integral de los servicios de salud.
- Ampliar y modernizar la infraestructura y el equipamiento para la salud.
- Elevar la efectividad, calidad y humanismo de los servicios de salud.
- Implementar programas para lograr la cobertura de médicos generales y de especialidad en toda la entidad.
- Difundir los derechos de las familias de los pacientes en los hospitales públicos.
- Reforzar la atención médica prehospitalaria mediante la adquisición de nuevas ambulancias.
- Construir y equipar clínicas de maternidad para la detección y el diagnóstico del cáncer de mama así como para el fortalecimiento de la salud materna.

- Mejorar la eficiencia en el uso de recursos humanos (médicos y enfermeras) así como de recursos materiales (equipamiento).
- Disminuir la variabilidad en la atención de los centros de primer nivel en la entidad.
- Promover una alta participación ciudadana en la formulación, ejecución, control y evaluación de políticas y programas de salud para hacer eficiente y eficaz la atención.
- Fomentar la profesionalización y actualización del personal de los servicios de salud.
- Impulsar la convergencia en la calidad de los servicios médicos en todos los centros de salud de la entidad.
- Generalizar el acceso a los servicios de salud a toda la población, mediante esquemas financieramente sustentables.
- Sensibilizar a la sociedad sobre la donación y el trasplante de órganos, tejidos y células.
- Fortalecer el primer nivel de atención a través de la construcción, equipamiento y rehabilitación de los centros de salud.
- Integrar la coordinación intra y extra hospitalaria para la eficiencia del sistema estatal de trasplantes.
- Celebrar convenios de coordinación y colaboración con instituciones públicas, privadas y sociales que estén relacionadas con los servicios de salud.
- Promover una campaña de sensibilización para la detección oportuna de cáncer cervico-uterino y mamario en aquellas mujeres que nunca se han realizado un papanicolaou o exploración mamaria.
- Fortalecer la atención a los enfermos de VIH/SIDA.
- Fortalecer la atención a los enfermos de cáncer.

2.3. Promover la inserción laboral de la gente de menores recursos.

- Fomentar proyectos de agricultura periurbana que permita a las familias complementar su alimentación e ingresos familiares.
- Promover actividades de turismo alternativo en las zonas rurales de la entidad.
- Promover proyectos productivos en las zonas de mayor rezago.
- Desarrollar nuevos parques ecoturísticos como destinos que promuevan el desarrollo económico y social de las comunidades, y la sustentabilidad medioambiental.
- Diseñar políticas públicas promotoras del autoempleo.
- Promover la creación de agroindustrias rurales e impulsar la vinculación entre empresarios y los productores para la generación de proyectos integrales.
- Promover que la derrama económica del turismo beneficie a pequeñas empresas, grupos sociales y artesanos.
- Promover empleo temporal en las comunidades con mayor rezago.

2.4. Cubrir las necesidades básicas de las personas que menos tienen.

- Mantener una relación de respeto y colaboración solidaria entre el Gobierno Estatal y las organizaciones sociales, en la que se escuchen y atiendan las gestiones que desarrollan, y se tenga siempre como prioridad la solución de los problemas de pobreza de la gente.
- Apoyar a las familias en pobreza extrema con productos agrícolas comprados a productores locales.

- Fortalecer las políticas, los programas y las acciones dirigidas al cumplimiento de las metas de los Objetivos del Milenio (ODM) en el 2015.
- Impulsar el establecimiento de infraestructura básica y equipamiento en las comunidades marginadas, a fin de reducir la disparidad en el desarrollo regional.
- Promover políticas de inclusión social para el desarrollo integral de los grupos marginados, en pobreza o vulnerabilidad social.
- Desarrollar proyectos productivos pecuarios y acuícolas sustentables en las zonas marginadas de la entidad.
- Instrumentar la dotación de tarjetas de descuento para transporte público.
- Mejorar el nivel nutricional de las personas de menores recursos.
- Incentivar la formación de capacidades individuales.
- Impulsar alianzas estratégicas con los sectores público, social y privado para la atención de necesidades básicas.

Objetivo 3. **Mejorar la calidad de vida de los mexiquenses a través de la transformación positiva de su entorno.**

3.1. Atender las nuevas demandas sociales originadas por las transformaciones demográficas.

- Crear programas sociales alimentarios para familias de bajos recursos que tengan hijos en embarazos múltiples.
- Promover la incorporación de nuevos programas para fortalecer la integración familiar en el Sistema DIFEM.
- Reformar el Sistema de Seguridad Social de los Servidores Públicos con la finalidad de consolidar un sistema de pensiones sustentable que permita la portabilidad de derechos.

3.2. Atender la demanda de servicios de infraestructura urbana básica y de vivienda.

- Construir nuevos espacios públicos e implementar un programa para recuperar los espacios públicos abandonados.
- Impulsar el desarrollo económico a través de la ejecución de obras de pavimentación, alumbrado, alcantarillado, habilitación de centros de salud y desarrollo de comercios.
- Operar un programa de mejoramiento de la vivienda y pies de casa, en beneficio de familias campesinas y urbanas que registran alto grado de marginación.
- Promover la adquisición de vivienda para la población de bajos recursos.
- Fortalecer la protección y restauración del patrimonio histórico y cultural.
- Establecer Plazas Estado de México en cada uno de los municipios.

- Apoyar la gestión para electrificar e introducir los servicios de agua potable y drenaje en diversas localidades de la zona conurbada del Valle de México.
- Impulsar, en coordinación con los gobiernos municipales, programas para dotar de servicios eléctricos a las familias que viven en zonas precarias, tanto en el medio urbano como en el rural.
- Establecer un conjunto de acciones para el mejoramiento de la imagen urbana de los centros de población, impulsando su reglamentación y aplicación en todos los municipios.
- Instalar sistemas de agua potable en zonas urbanas y localidades rurales.
- Incrementar el aprovechamiento de aguas superficiales para el abastecimiento de agua potable.
- Impulsar proyectos de recuperación de las áreas verdes urbanas y azoteas verdes en las zonas metropolitanas de la entidad.
- Promover el desarrollo equilibrado de las comunidades.

3.3. Regularizar la tenencia de la tierra con un énfasis en las zonas marginadas de la entidad.

- Impulsar el crecimiento ordenado y sustentable de los asentamientos humanos.
- Promover acciones de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) y los comisariados ejidales para la escrituración de predios.
- Dar certeza y seguridad jurídica al patrimonio de los mexiquenses a través del Instituto de la Función Registral del Estado de México (Ifrem).
- Promover, junto con los gobiernos municipales, un uso eficiente y aprovechamiento de la tierra a través del otorgamiento

ordenado de permisos para la construcción de vivienda.

- Impulsar programas de regularización de la tierra que brinden mayor certeza jurídica en cuanto a su tenencia.

3.4. Promover la cultura y el deporte.

- Fortalecer el origen, cultura e identidad mexiquense.
- Promover la práctica de deportes y actividades físicas en la Educación Básica.
- Promover la construcción y operación de Centros Regionales para Talentos Deportivos.
- Poner en funcionamiento Centros Regionales del Deporte de Alto Rendimiento.
- Incrementar becas deportivas entre niños y jóvenes que demuestren aptitudes sobresalientes en la materia.
- Apoyar las iniciativas de los ayuntamientos para la creación de nuevos Institutos Municipales de Cultura Física y Deporte.
- Apoyar a los atletas mexiquenses para que asistan a eventos deportivos como olimpiadas y paralimpiadas, nacionales e internacionales.
- Apoyar el desarrollo cultural mediante la construcción de espacios en las diferentes regiones de la entidad.
- Crear espacios libres para el traslado en bicicleta.
- Ampliar, incrementar, optimizar y rehabilitar la infraestructura cultural que permita ofrecer servicios pertinentes y de vanguardia a un mayor número de mexiquenses.
- Consolidar una red de bibliotecas digitales, a fin de ofrecer a la población la oportunidad de acceder al mundo de la información para ampliar sus horizontes de pensamiento.



- Impulsar proyectos conjuntos con los gobiernos municipales para el fomento y desarrollo de actividades culturales.
- Fortalecer la creación artística a través de programas de desarrollo y de estímulos para artistas y ejecutantes, con la intención de apoyar el crecimiento artístico y una mayor calidad cultural.
- Promover y fomentar la cultura física entre la población para mejorar su calidad de vida.
- Impulsar la cultura física entre la población con alguna discapacidad.
- Promover la práctica sistemática y organizada del deporte social, incluyendo el deporte adaptado.

3.5. Generar condiciones para fomentar el acceso y mejoramiento de la vivienda.

- Definir la dimensión y localización de la demanda de vivienda para la población de bajos recursos, con el fin de enfocar programas específicos que permitan, por una parte, atender sus necesidades, y por otra, enfrentar la irregularidad.
- Fomentar la adquisición de vivienda involucrando la participación de la iniciativa privada, y organismos e instituciones nacionales e internacionales.
- Otorgar apoyos con materiales y/o equipos para el mejoramiento de viviendas en zonas rurales y urbanas.

3.6. Promover la protección de la vida silvestre.

- Abrir un canal permanente de comunicación entre el Gobierno Estatal y las organizaciones protectoras de animales.
- Crear granjas ecológicas didácticas para fomentar una cultura de respeto y protección a los animales.
- Fortalecer la coordinación de acciones entre autoridades federales y estatales para combatir en la entidad enfermedades como la rabia.
- Trabajar en coordinación con las instancias federales y municipales para fortalecer las campañas de vacunación y esterilización de perros y gatos.
- Impulsar, junto con la sociedad civil, campañas de adopción de perros y gatos.

Objetivo 4.

Alcanzar una sociedad más igualitaria a través de la atención a grupos en situación de vulnerabilidad.

4.1. Brindar una atención especial a personas discapacitadas.

- Impulsar políticas públicas integrales de atención a la discapacidad.
- Fortalecer y ampliar las facultades del Consejo Estatal de Personas con Discapacidad, así como su coordinación con los Consejos Municipales.
- Fortalecer y gestionar la ampliación de los programas de descuentos y apoyo para personas con discapacidad.
- Impulsar mayores oportunidades de capacitación y empleo para personas con discapacidad, estableciendo convenios con los sectores productivos de la entidad, fortaleciendo estímulos fiscales para las empresas, desarrollando proyectos productivos e impulsando la creación de centros de capacitación para que se integren a la vida productiva y laboral.
- Impulsar una campaña de difusión de los derechos de las personas con alguna discapacidad y promover una cultura de respeto.
- Impulsar los Centros Estatales de Rehabilitación e Integración Social para Personas con Discapacidad, donde se les enseñe a descubrir, potenciar y aprovechar sus fortalezas.
- Impulsar un programa que permita dotar de becas económicas, paquetes alimenticios, pañales, lentes, aparatos auditivos y ortopédicos a personas con discapacidad.
- Promover la construcción de Centros Integrales de Rehabilitación para Personas con Discapacidad.
- Fomentar la planeación para la integración social de las personas con discapacidad.
- Fortalecer la atención integral que el Gobierno Estatal otorga a ciegos y débiles visuales.
- Promover un gobierno que preste atención de calidad a las personas con discapacidad, acondicionando los edificios públicos, capacitando a funcionarios, utilizando lenguaje Braille en documentos oficiales y aplicando tecnología especializada para realizar trámites por Internet.
- Impulsar el desarrollo de programas estatales y municipales dirigidos hacia la atención de la población con alguna discapacidad.
- Ampliar los programas de becas educativas, así como los apoyos humanos y técnicos en todos los niveles educativos para personas con discapacidad.
- Fomentar un transporte público accesible para personas con discapacidad, que cuente con lugares reservados, rampas de acceso y descenso, además de apoyos y facilidades para la creación de un servicio de taxis acondicionados para sillas de ruedas.
- Promover una cultura de prevención de discapacidad en la población en general, así como de un cambio de hábitos para conservar la salud a través de campañas de difusión y pláticas.
- Promover el consumo de ácido fólico con el fin de lograr una cultura de prevención de discapacidad por defectos del cierre del tubo neural y malformaciones al nacimiento.

- Coordinar con los gobiernos municipales la exención o descuentos de pagos de derechos para personas con discapacidad.
- Establecer descuentos especiales a personas con capacidades diferentes en la expedición de actas del Registro Civil.
- Propiciar las condiciones de accesibilidad y recursos tecnológicos para atender a los alumnos con discapacidad o en situación vulnerable, así como propiciar su acceso, permanencia y logro educativo.

4.2. Atender las necesidades sociales de los adultos mayores.

- Construir, o en su caso habilitar, Casas de Día para adultos mayores.
- Focalizar apoyos a los adultos mayores (pensión alimenticia y medicamentos) para contribuir al mejoramiento de sus niveles de bienestar.
- Dotar de lentes, aparatos auditivos y ortopédicos, como bastones y sillas de ruedas, a los adultos mayores que así lo requieran.
- Fortalecer las acciones de combate a la discriminación, maltrato o abuso hacia los adultos mayores.
- Organizar campañas para la alfabetización de los adultos mayores mediante el uso de tecnologías de la información.
- Apoyar a los adultos mayores para que concluyan sus estudios de Primaria, Secundaria y Preparatoria.
- Promover la Universidad de la Experiencia.
- Otorgar estímulos que brinden oportunidades de trabajo a los adultos mayores.
- Construir y equipar Clínicas de Atención Geriátrica ubicadas estratégicamente en el territorio estatal, con el fin de atender oportuna e integralmente los padecimientos propios de la tercera edad.

- Diseñar y operar programas de autoempleo y vinculación de los adultos mayores con el mercado laboral, como una expresión de reconocimiento y valoración de su experiencia y sabiduría.
- Gestionar descuentos especiales sobre los trámites realizados por personas de la tercera edad en las notarías públicas de la entidad.
- Operar un programa del Registro Civil para la expedición de actas de nacimiento de los adultos mayores.
- Establecer descuentos especiales a personas de la tercera edad en la expedición de actas de nacimiento.
- Difundir los beneficios de la Credencial del Adulto Mayor, particularmente en comunidades marginadas.
- Abrir espacios para que los adultos mayores participen en proyectos de desarrollo económico y social de su comunidad.
- Garantizar el acceso de los adultos mayores a los servicios de salud y alimentación.
- Promover y acercar servicios de asistencia médica y jurídica al adulto mayor en las comunidades marginadas, con la participación de la sociedad.

4.3. Apoyar a las mujeres que trabajan y a las madres solteras.

- Gestionar más recursos económicos para las mujeres trabajadoras.
- Impulsar la atención a madres jóvenes y embarazadas.
- Promover la creación de centros laborales donde las mujeres reciban capacitación y procuren el cuidado de su familia.
- Concretar el transporte rosa.
- Instrumentar campañas para capacitar en el trabajo a amas de casa en el uso de tecnologías de la información.

- Construir y equipar guarderías en coordinación con los municipios.
- Promover que los programas y acciones de gobierno se realicen con perspectivas de género.
- Organizar Jornadas de Bienestar Social para las mujeres.
- Prevenir y combatir la trata de personas.
- Ofrecer el servicio integral de estancias infantiles y jardines de niños en apoyo a las madres trabajadoras.
- Ampliar los servicios de atención integral a las mujeres víctimas de violencia y a sus hijos.
- Garantizar el acceso de las mujeres a los servicios de educación, salud y vivienda, dando prioridad a quienes presentan condiciones de marginación.
- Promover la prevención de embarazos y cuidados maternos entre las mujeres jóvenes.
- Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer, desde el ámbito educativo.

4.4. Brindar atención especial a los niños y los jóvenes.

- Apoyar a los jóvenes mexiquenses otorgándoles tarjetas con descuentos y promoviendo la creación de espacios de expresión, formación e información para lograr un desarrollo integral de la juventud.
- Fomentar la creación de Centros de Atención Integral a la Juventud.
- Combatir frontalmente el *bullying* o acoso escolar que afecta a nuestros hijos en las escuelas de la entidad.
- Prevenir, identificar y denunciar el *ciberbullying*.

- Fomentar la capacitación especializada del personal docente, así como de alumnos y padres de familia, para que sepan cómo enfrentar el *bullying*, además de apoyar a las víctimas y orientar a los agresores.
- Implementar una campaña de difusión permanente en las escuelas y en los medios de comunicación, para promover valores positivos contrarios al *bullying*, así como para que los niños y jóvenes reflexionen sobre la responsabilidad y las consecuencias de sus actos.
- Otorgar atención educativa de calidad a los niños, niñas y jóvenes con capacidades diferentes.
- Impulsar programas para la entrega de zapatos ortopédicos y lentes gratuitos a todos los niños de primaria que lo necesiten.
- Realizar más y mejores actividades recreativas y culturales para los jóvenes mexiquenses, tales como conciertos públicos, exhibiciones de *skate* o de *graffiti*.
- Aumentar el número de desayunadores escolares comunitarios.
- Evaluar el impacto de los programas, a través de la toma de antropometrías, con la finalidad de instrumentar acciones para disminuir la desnutrición, el sobrepeso y la obesidad en menores de cinco años y en la población infantil preescolar y escolar.
- Fortalecer la infraestructura del Programa Desayuno Escolar Comunitario.
- Establecer programas de desarrollo integral para la atención de niños y jóvenes en situación de calle.
- Prevenir y combatir la trata de niños y jóvenes.



4.5. Atender las necesidades sociales de los grupos indígenas.

- Apoyar la generación de proyectos productivos en las comunidades indígenas para crear fuentes de empleo permanentes.
- Fomentar, promover y preservar las tradiciones de los diferentes pueblos indígenas de la entidad.
- Ampliar la cobertura de los programas y acciones de atención a los niños indígenas para mejorar sus condiciones de vida.
- Otorgar becas en las universidades estatales para estudiantes indígenas.
- Organizar jornadas en las comunidades indígenas para llevar servicios de salud y nutrición.
- Llevar a cabo el registro y catalogación de las manifestaciones artísticas y culturales de los pueblos indígenas.

4.6. Apoyar a los migrantes y sus familias.

- Buscar convenios de colaboración con la Red de Consulados de nuestro país en Estados Unidos, así como con los gobiernos estatales y municipales fronterizos, con el fin de brindar protección y asistencia a los migrantes.
- Promover la inserción de los mexiquenses repatriados en los sectores productivos de la entidad.
- Establecer convenios con organismos nacionales e internacionales, así como con universidades, para mejorar las capacidades técnicas de los migrantes y validar sus conocimientos a través de certificados de estudios técnicos.
- Gestionar apoyos a los familiares de los migrantes que hayan perdido la vida durante su viaje, para que los restos puedan ser trasladados a sus lugares de origen.

- Crear un Fondo para Migrantes Emprendedores que impulse proyectos productivos con aportaciones del Gobierno Estatal y capital migrante, en sus comunidades de origen.
- Establecer programas que vigilen la protección de los derechos de los migrantes.
- Apoyar a los connacionales en los trámites de certificación de los actos y hechos del estado civil cuando se encuentran fuera del país.
- Coordinar con diversas dependencias e instancias los apoyos a los migrantes, así como ayuda en los trámites de certificación de actos y hechos del Registro Civil.



PILAR 2
**ESTADO
PROGRESISTA**



GOBIERNO QUE TRABAJA Y LOGRA
enGRANDE



> E J E S T R A N S V E R S A L E S >

GOBIERNO QUE TRABAJA Y LOGRA
enGRANDE

Diagnóstico

Con un Producto Interno Bruto (PIB) de \$1,172.5 miles de millones en el año 2010, la economía del Estado de México es la segunda más grande del país y de un tamaño similar a la de la República de Colombia, si se toma como indicador el poder adquisitivo de los mexicanos. En el año 2010, la entidad contaba con 15.2 millones de habitantes y una fuerza laboral de 6.4 millones de personas, convirtiéndola en la entidad más poblada desde la perspectiva demográfica. En el periodo 2003-2010, el Estado de México contribuyó con el 13.7% del crecimiento del PIB Nacional, colocándose como el segundo motor de crecimiento económico del país, sólo por atrás del Distrito Federal (DF) y adelante de entidades como Nuevo León, Jalisco y Veracruz. Dichas características hacen del Estado de México una entidad con una economía fuerte y con bases sólidas para el establecimiento de un Estado Progresista. Sin embargo, la entidad aún no ha alcanzado por completo su potencial de desarrollo económico, pues su productividad, entendida como la eficiencia de la planta productiva, es baja si se le compara con la productividad a nivel nacional.

En respuesta a dicha situación, el *Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017* busca promover ante todo un desarrollo económico que genere un crecimiento equitativo. Para ello es vital que el Gobierno Estatal genere las condi-

ciones necesarias para impulsar la productividad en el territorio estatal. Si bien hace falta implementar las reformas económicas estructurales a nivel nacional, a nivel local existen acciones que pueden promover el crecimiento. En consecuencia, el Estado de México puede aspirar a igualar el desempeño de las entidades federativas con mayor crecimiento en el país. Considerando sus fortalezas competitivas, la entidad podría consolidarse como el principal motor de crecimiento nacional y generar las condiciones para desarrollar la visión de un Estado Progresista.

Crecimiento económico, empleo y productividad

El crecimiento económico es el elemento fundamental para que una sociedad genere riqueza y progrese en términos materiales. Asimismo, es la pieza indispensable para que una sociedad alcance los objetivos del progreso social. El término desarrollo comprende una dimensión mucho más amplia que la esfera económica. Al respecto, la experiencia internacional demuestra que sólo las sociedades capaces de generar un crecimiento económico sólido y sustentable, han logrado establecer las condiciones para alcanzar objetivos más amplios en materia de desarrollo.

En este sentido, una economía crece como resultado de: (i) el aumento de la fuerza laboral, es decir, el número de personas que llevan a





cabo actividades productivas, y (ii) el crecimiento de la productividad, o dicho de otra forma, lo que produce cada uno de los individuos que componen la fuerza laboral. De este modo, una economía genera crecimiento en términos absolutos entre mayor sea el número de personas que desempeñen una labor productiva y mayor sea la producción por individuo. Por tal razón, los temas prioritarios en la agenda de la política económica del Estado de México deben ser el crecimiento económico, el empleo y la productividad.

Crecimiento económico

La economía del Estado de México experimentó un crecimiento real promedio de 3.3% durante el periodo 2003-2010.¹⁵ De cada peso de riqueza económica que se generó en el país desde el año 2003, 13.7 centavos se produjeron en la entidad. El índice de crecimiento económico fue mayor que incluso el de los estados de Nuevo León y Jalisco, los cuales aportaron durante el mismo periodo el 10.6% y 6.1% respectivamente del ingreso nacional, y sólo ligeramente menor al 14.7% contribuido por el Distrito Federal. Lo anterior lo llevó a ocupar la segunda posición en este rubro.

Como se mencionó anteriormente, el crecimiento de una economía depende principalmente de dos variables: (i) la fuerza laboral y (ii) la productividad. La fuerza laboral, es decir, el número de trabajadores que participan en la economía, obedece a las tendencias demográficas de la sociedad, que generalmente evolucionan lentamente. Por ejemplo, su crecimiento depende, entre otros factores, de la tasa de natalidad y mortalidad, de la migración neta, del tamaño de la población y

su edad, así como de la tasa de participación de la mujer en el mercado laboral. Actualmente, las tendencias en el Estado de México reflejan un entorno demográfico de baja natalidad y alta población en edad productiva; esto quiere decir que en los últimos años se ha incorporado a la fuerza laboral un gran número de mexiquenses, situación que se mantendrá por lo menos hasta la década del 2030. La relevancia de este dato obedece a que el 50% del crecimiento económico estatal desde el año 2003 fue generado por el aumento de la fuerza laboral.

Por otra parte, la productividad es un concepto que refleja la eficiencia en el uso de factores de producción tales como el capital, la energía, los recursos naturales y la eficiencia productiva. Una forma de medirla es calculando el valor que agrega un trabajador productivo. El crecimiento de la productividad es el factor que más incide a la hora de medir la riqueza absoluta de una sociedad. Para el caso del Estado de México, la productividad, estimada como el valor agregado per cápita de los trabajadores mexiquenses, es 29.0% inferior a la media nacional. Cabe mencionar que entre los años 2003 y 2010, la productividad en la entidad fue de 11.4%. Este factor explica el otro 50% del incremento total que experimentó la economía durante dicho periodo.

Aunque el crecimiento de la economía estatal ha sido superior a la nacional, cuando comparamos el desarrollo de la entidad con el de otros países, sin duda es más bajo. Por ejemplo, entre los años 2003 y 2010, la República Popular China creció 9.5%, casi dos veces más que el Estado de México. Dicho fenómeno económico obedece a múltiples razones, destacando que la política económica nacional es decidida a nivel

15. Debido a que algunos cálculos presentados en esta sección así lo requieren, los aumentos del PIB presentados se estimaron con base en crecimientos logarítmicos; es decir, cuando el crecimiento es medido como el cambio en el logaritmo de la observación actual y el logaritmo de la observación anterior.

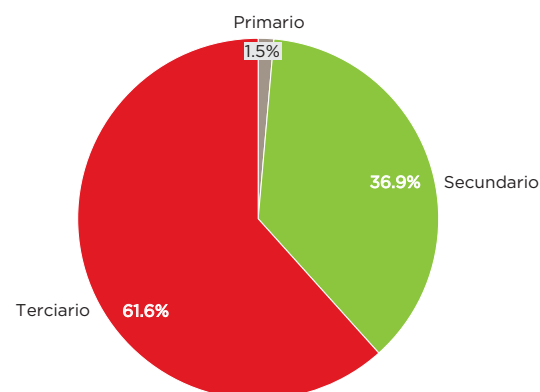
federal. En consecuencia, podría asegurarse que cuando la política económica nacional experimente las reformas estructurales que requiere, se podrá liberar el verdadero potencial de crecimiento del país y de las entidades federativas. Sin embargo, éstas tienen la capacidad de influir en el crecimiento de sus economías, prueba de ello son las diferencias interestatales en las tasas de crecimiento. Por ejemplo, la economía del estado de Querétaro ha crecido un promedio anual de 3.9% real desde 2003, casi lo doble del promedio nacional y un poco más que el Estado de México. Para entender estas diferencias e identificar las políticas públicas que pueden aplicarse para fomentar el crecimiento económico desde el Gobierno Estatal, es importante llevar a cabo un análisis económico a nivel sectorial.

El sector primario, que comprende las actividades agropecuarias, es el menos productivo en la entidad, pues en éste trabaja sólo el 5.0% de la fuerza laboral y contribuye con el 1.5% de la producción. El sector secundario, que incluye entre otras las diversas actividades industriales, es uno de los más importantes a nivel estatal, ya que en éste se genera el 26.8% de la fuerza laboral y el 36.9% de la producción. Finalmente, el sector terciario, que incluye servicios tales como el comercio, la construcción y lo referente a los alimentos, es por mucho el de mayor importancia, ya que en éste trabaja el 68.2% de la fuerza laboral y contribuye con el 61.6% de la producción. Es importante mencionar que en el periodo 2003-2010, el único sector que presentó incrementos notables en su productividad fue el secundario, mientras que ese índice se mantuvo estable tanto en el sector servicios como en el agropecuario, de modo que puede afirmarse que estos

sectores contribuyeron al crecimiento económico estatal gracias al incremento en sus plantillas laborales.

Gráfica 7.1. Composición sectorial de la economía del Estado de México, 2010.

(% de participación del PIB Estatal)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

En el periodo 2003-2010, el sector secundario o industrial tuvo un importante crecimiento en su productividad, que lo ubicó en 4.8%, superior a la media nacional de 2.9%, una de las más elevadas a nivel nacional. Sin embargo, como en este sector participa sólo el 26.8% de la población laboral, por cada punto porcentual que crece la productividad industrial, la economía se incrementa sólo 0.3%. Adicionalmente, el sector terciario presenta una tasa de crecimiento prácticamente de cero en su productividad. Al contar con una mayor participación laboral, el crecimiento nulo de la productividad de este sector impacta significativamente en el desempeño de toda la economía estatal. Por ejemplo, un modesto aumento de la productividad impactaría de



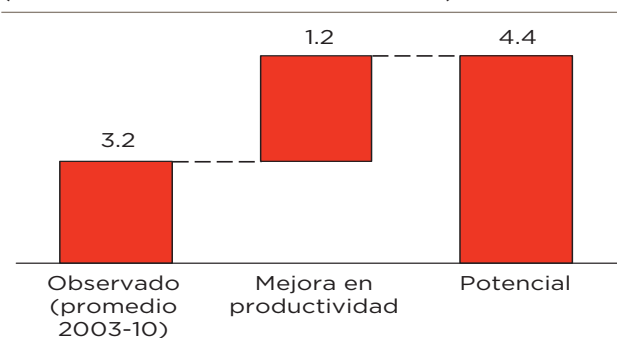


manera importante en el crecimiento económico: por cada punto porcentual que aumenta la productividad del sector, la economía estatal crecería 0.6%, es decir, el doble de lo registrado en el sector industrial. Finalmente, el incremento de la productividad laboral del sector agrícola fue de -0.1%, significativamente inferior a la media nacional de 1.7 por ciento.

Por tanto, si el Estado de México importara las mejores prácticas que se aplican en otras entidades federativas y que generan crecimientos significativos en la productividad, se estima que la tasa anual de crecimiento de la economía estatal podría ser de entre 3.2% y 4.4%, aún bajo las mismas condiciones estructurales que dominan la economía nacional. Sin duda, el mayor reto del Gobierno Estatal consiste en incrementar la productividad del sector servicios, la cual no corresponde a su verdadero potencial de desarrollo económico.

Gráfica 7.2. Crecimiento del PIB potencial del Estado de México.

(sin reformas estructurales a nivel federal)



Fuente: Estimación propia con datos del INEGI.

Asimismo, dicho análisis muestra la existencia de un sector industrial sólido, que tiene un gran horizonte para atraer nuevas industrias que aprovechen ese dinamismo. Las grandes zonas

urbanas de la entidad dominan por mucho la economía estatal: se estima que aproximadamente el 93.6% del PIB Estatal se concentra en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y la del Valle de Toluca (ZMVT). Dicho desequilibrio entre la economía urbana y la rural no debe significar el abandono del campo, que podría impactar en el pobre desempeño de la productividad del sector agropecuario nacional. Por ello, el impulso de la productividad agropecuaria estatal contribuiría a mejorar las condiciones económicas de las zonas rurales de la entidad, las cuales enfrentan retos sociales de gran envergadura.

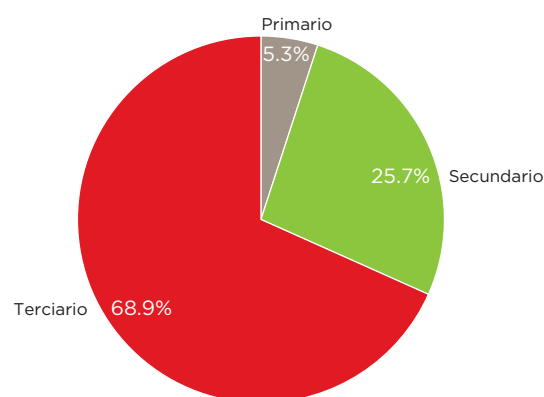
Empleo

Una de las principales fortalezas del Estado de México es su gente, ya que su perfil demográfico se caracteriza por un elevado potencial de la fuerza laboral. Según estimaciones del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el año 2011 la Población Económicamente Activa (PEA) ascendió a 6.8 millones de personas, lo cual ubica a la entidad como la que cuenta con el mayor número de trabajadores en el país. Entre los años 2005 y 2011, la fuerza laboral estatal presentó un crecimiento de 17.6%, uno de los mayores a escala nacional. De acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), la fuerza laboral continuará creciendo hasta la década del 2030, cuando alcance un máximo histórico de 9.0 millones de trabajadores. Con esto, el mercado laboral del Estado de México sería incluso mayor que el de países como la República de Chile.

Distribución sectorial.¹⁶ De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del 2011, a nivel sectorial, el rubro productivo que más contribuye al empleo en el Estado de México es el sector terciario, con 68.9% de la fuerza laboral, seguido por el sector secundario con 25.7% y el primario con 5.3%. De particular importancia es la evolución de la fuerza laboral del sector servicios respecto del sector industrial, pues no sólo crece más rápido actualmente, sino que de acuerdo con la experiencia internacional se espera que más individuos se incorporen a dicho sector en los próximos años, conforme la fuerza laboral se incrementa. Cabe señalar que dicha tendencia no implica necesariamente una contracción en términos absolutos de la fuerza laboral del sector industrial.

Gráfica 7.3. Composición por sector de la fuerza laboral del Estado de México, 2011.

(% de la fuerza laboral)



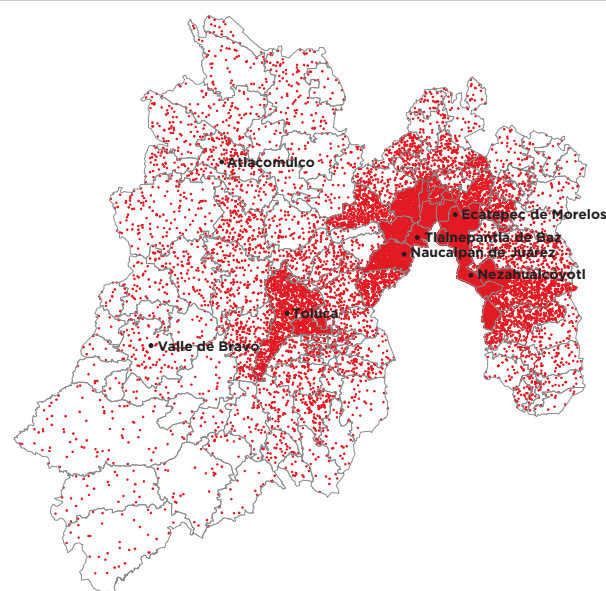
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Distribución geográfica.¹⁷ Se estima que el 87.0% de la fuerza laboral de la entidad se concentra en las ZMVM y ZMVT.¹⁸ El mercado laboral

de la ZMVM tiene especial importancia, ya que concentra el 74.9% de la población en edad de trabajar: el 28.1% labora en el sector industrial y el 71.9% en el sector servicios. En la Zona Oriente de la ZMVM se ubican los municipios de Nezahualcóyotl y Texcoco, donde se concentra el 35% de la fuerza laboral; seguida por la Zona Poniente con municipios como Tlalnepantla de Baz, donde se ubica el 24% de la fuerza laboral. La Zona Nororiente, donde se encuentran municipios como Ecatepec de Morelos, concentra el 21% de la población en edad laboral, mientras que en la Zona Norte, donde se encuentran los municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli, se concentra el 20% restante de la fuerza laboral de la zona conurbada.

Mapa 7.1. Distribución geográfica de la fuerza laboral en el Estado de México, 2010.

(cada punto coloreado representa 500 trabajadores)



Fuente: Estimación propia con datos del INEGI.



16. Para 2010, la participación sectorial fue la siguiente: sector primario 5.0%, sector secundario 26.8%, sector terciario 68.2%. Esta distribución sectorial se utilizó en las estimaciones de productividad anteriores dado que la última información disponible del PIB Estatal corresponde a dicho año.

17. Las estimaciones presentadas en este apartado toman como base a la ENOE 2010 y el Censo Económico 2009.

18. De acuerdo con el INEGI, la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT) está conformada por los siguientes municipios:

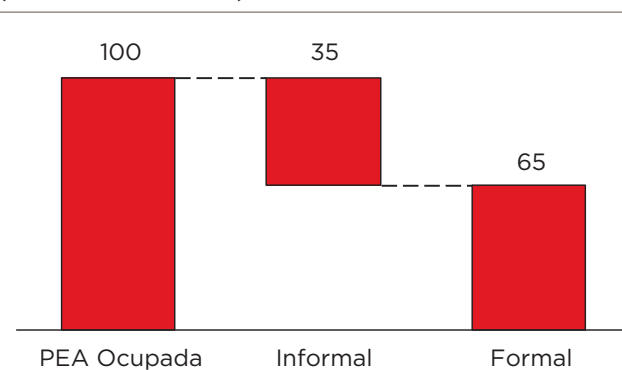
Almoloya de Juárez, Calimaya, Chapultepec, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Otzolotepec, Rayón, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Toluca, Xonacatlán y Zinacatepec.



Formalidad. El estatus laboral de los trabajadores mexiquenses es muy similar al observado a nivel nacional. De acuerdo con la ENOE del cuarto trimestre del año 2011, el número de trabajadores formales en la entidad asciende a 4.1 millones, lo cual representa una tasa de formalidad de 65 por ciento.

Gráfica 7.4. Condición de formalidad de la fuerza laboral, 2011.

(% de la fuerza laboral)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Razón de dependencia. Cualitativamente, una de las características más importantes de la fuerza laboral en el Estado de México es que, en los próximos años, la razón de dependencia, definida como el número de personas que no trabajan con respecto a las que sí trabajan, se irá reduciendo. Actualmente, por cada persona sin edad para trabajar (niños y adultos mayores) existen 1.9 personas en edad laboral. Para la década del 2020, este indicador alcanzará su mínimo histórico con 2.3 personas en edad laboral por cada dependiente. Esta tendencia obedece a la transición demográfica que experimenta la población estatal, la cual refleja que el gran

número de niños y jóvenes nacidos en los últimos 25 años se irán incorporando a la fuerza laboral, a la vez que las familias procrearán cada vez una menor cantidad de hijos.

Desempleo. Según estimaciones del INEGI, la tasa de desempleo en el Estado de México es de 5.8%, nivel por arriba de la media nacional que fue de 4.8% al final del año 2011. Esto ubica a la entidad en la décima posición a escala nacional. El desempleo registrado se puede explicar a raíz de la crisis financiera mundial de 2008, la cual afectó en mayor proporción a las economías industriales altamente conectadas a los mercados globales, como es el caso de la entidad. Sin embargo, este indicador ha mejorado, ya que la tasa de desempleo se ha reducido en casi un punto porcentual respecto del 2010. Por ello, es importante mantener como una prioridad del Gobierno Estatal la disminución de los niveles de desempleo. En este sentido, la generación de las más importantes fuentes de trabajo proviene de negocios con un máximo de cinco empleados, con o sin establecimiento.

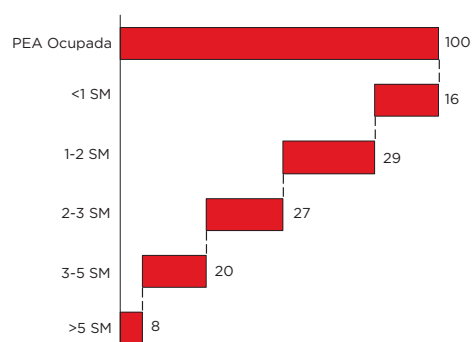
Participación de la mujer. De acuerdo con la ENOE 2011, la participación de la mujer mexiquense en el mercado laboral muestra números contrastantes, ya que de los 6.8 millones de personas que componen la fuerza laboral, 2.6 millones son mujeres, casi el 38.0%. Este factor resalta si se toma en cuenta que el DF, entidad comparable al Estado de México en términos demográficos y socioeconómicos, cuenta con la mayor tasa de participación femenina a nivel nacional, aproximadamente el 44.0% de su PEA según el INEGI. En este sentido, el Estado de México es una de las entidades con menor participación en este rubro, ubicándose en la vigesimosexta posición a

nivel nacional. Los bajos índices de empleo femenino señalan que el fomento a la participación de la mujer en la fuerza laboral debe constituir una de las prioridades del Gobierno Estatal, para brindar un mayor impulso a la ya significativa plantilla de trabajadores mexiquenses.

Distribución salarial.¹⁹ La ENOE 2011 registra que el 56% de los trabajadores ganan entre una y tres veces el salario mínimo, el 20% percibe entre tres y cinco salarios, el 16% recibe menos de un salario mínimo (en el sector informal) y el 8% restante tiene un sueldo superior a cinco salarios mínimos.

Gráfica 7.5. Distribución de la PEA del Estado de México por múltiplos del Salario Mínimo (SM), 2011.

(% de la fuerza laboral)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Derivado de dicho diagnóstico del mercado laboral, se desprenden relevantes conclusiones para la formulación de políticas públicas y para la generación de empleos: (i) los indicadores laborales en la entidad son, en la mayoría de los casos, un reflejo del comportamiento de la fuerza de trabajo a nivel nacional; (ii) el sector más importante, en términos de generación de empleo, son los servicios, con una población de trabaja-

dores que se concentra en la ZMVM y la ZMVT; (iii) la informalidad es un gran problema en el mercado laboral y afecta a los empleados del sector servicios, y (iv) el indicador demográfico laboral que llama la atención es la baja participación de la mujer en el trabajo.

Es de especial relevancia considerar las percepciones que se reciben en el sector primario, pues éstas se encuentran en una situación precaria. El 25% de la población en este sector carece de ingresos no obstante que realiza tareas que deberían ser remuneradas, tales como la mano de obra familiar (principalmente de las mujeres). Asimismo, el 20% recibía hasta un salario mínimo, el 34% recibía hasta dos, el 14% recibía hasta tres y sólo 3% recibían más de tres salarios mínimos.

Justicia laboral. Mantener la estabilidad y la paz laboral así como garantizar los derechos de más de 2.6 millones de trabajadores, es imprescindible para las empresas asentadas en el territorio estatal. Para ello es necesario no sólo contribuir al fortalecimiento de las relaciones entre los trabajadores y patrones e impulsar el diálogo y la concertación para la solución de los conflictos colectivos, sino también disminuir la duración de los juicios individuales en trámite que pudieran alterar la paz social. En el rubro de los conflictos colectivos de trabajo, no existe rezago en el trámite de los emplazamientos a huelga y las demandas de titularidad. Por su parte, es necesario que las normas que rigen las relaciones de trabajo, se ajusten con la finalidad de facilitar el equilibrio entre los representantes del sector patronal y del trabajo, así como de los trabajadores en general, para que se constituyan como un pilar para la inversión, la generación de empleo y la competitividad.



19. La información presentada consideró únicamente los datos reportados, es decir, no se incluye el valor *no especificado*.

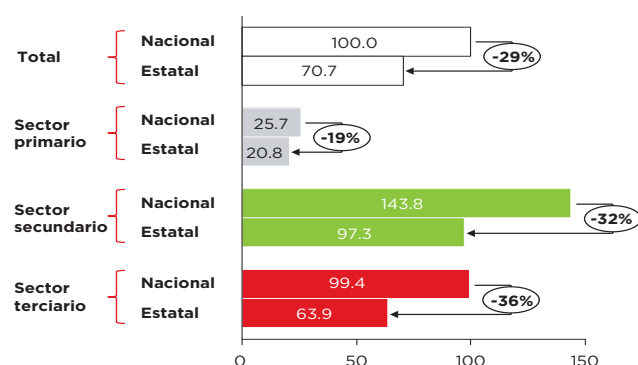


Productividad

La productividad total de la mano de obra en el Estado de México es 29.0% inferior a la registrada a nivel nacional. Este indicador ubica a la entidad en el vigesimocuarto lugar entre las entidades federativas. A nivel sectorial, la productividad del sector agrícola es 19.0% inferior a la del país, mientras que la del sector industrial se ubica 32.0% abajo del nivel nacional. El sector inferiormente ubicado es el de servicios, ya que su productividad es inferior al 36.0 por ciento.²⁰

Gráfica 7.6. Productividad por sectores, 2010.

(miles de pesos al año, base 2003)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

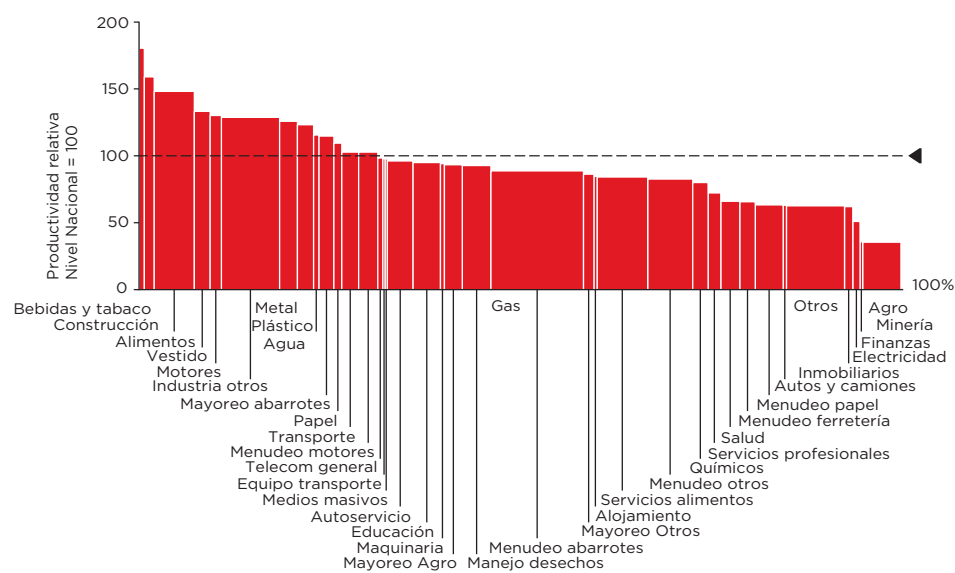
En este sentido, el impacto de la productividad de un sector económico sobre la producción total se puede cuantificar en función del número de trabajadores que participa. Por ejemplo, un sector altamente productivo en el que sólo participa una fracción reducida de la fuerza laboral, tendrá un impacto positivo sobre el PIB; en contraste, un sector de baja productividad, donde participa una gran parte de la población, tendrá un considerable efecto negativo sobre la producción. En este sentido, en el sector servicios participa cerca del 68.2% de la fuerza laboral, por lo que su baja productividad impactará negativamente en el valor agregado a la producción en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra un análisis con mayor detalle acerca de la productividad en la entidad. En el eje vertical se presenta tanto la productividad relativa de un sector en cuestión como la productividad a nivel nacional. Por ejemplo, si la productividad relativa en la producción de bebidas y tabaco es de 180, esto significa que la productividad en la entidad es 80% mayor que a nivel nacional. Es por ello que una productividad relativa por debajo de 100 significa que ésta es menos productiva que en el ámbito nacional.

20. Estas estimaciones consideran datos del empleo de la ENOE 2010, y datos del PIB Nacional y del PIB Estatal que proceden del Banco de Información Económica 2010 del INEGI.

Gráfica 7.7. Productividad por industria en el Estado de México respecto al nivel nacional, 2008.²¹

(Productividad relativa, Nivel Nacional = 100)



Fuerza laboral en el Estado de México: 100% = 6.4 millones

Fuente: Estimación propia con datos del INEGI.

De acuerdo con dicho análisis, los sectores en la entidad con mayor productividad relativa son las industrias del sector secundario, tales como la producción de bebidas y tabaco, de alimentos, la confección de vestidos y la producción de productos metálicos. En estos sectores de alta productividad relativa labora aproximadamente el 11% de la población. Respecto de los servicios, sólo tres sectores registran una productividad significativamente mayor que el promedio nacional: la construcción, el comercio al mayoreo de alimentos y abarrotes, así como la captación, suministro y tratamiento del agua.

Por otra parte, los sectores de baja productividad corresponden esencialmente al sector agrícola y servicios. El sector agrícola es el que presenta una de las menores productividades respecto al nivel nacional. A pesar de ello, el Estado de México

ocupa el primer lugar en producción de haba verde, chicharo, tuna y manzanilla, con una aportación al volumen de producción nacional del 66.0, 58.0, 43.0 y 66.0%, respectivamente; el segundo en avena forrajera, durazno y maíz forrajero con un aporte a la producción nacional del 14.0, 19.0 y 12.0%, respectivamente; el tercero en producción de maíz grano, con una aportación del 8.6% a la producción nacional. Asimismo, las hortalizas aportaron \$2.8 mil millones al valor de la producción agrícola estatal, lo que representa el 13.0% generado en la entidad; las especies florícolas produjeron un valor de \$5.5 mil millones, que representan el 25% del total estatal. Finalmente, en el sector pecuario, la ovinocultura ocupa el primer lugar en el país con cerca de 1.1 millones de cabezas. Estas cifras demuestran el potencial de la entidad con un campo bien encaminado.

21. El sector "industria otros" es el conjunto de 12 industrias manufactureras que ocupan al 7.6% de la fuerza laboral y presenta una productividad agregada mayor al promedio nacional. Este grupo incluye industrias tales como madera, impresión y computación; sin embargo, debido a que la fuerza laboral que ocupan se encuentra sumamente dispersa, no se registran datos desagregados.





En lo que respecta al sector servicios, destacan cinco actividades que concentran el 37% de la población laboral.

La productividad del comercio al menudeo de abarrotes, la de alimentos y la del comercio al menudeo en general representan el 89, 84 y 83% a nivel nacional. Asimismo, los servicios personales, que comprenden actividades tales como la reparación y el mantenimiento, así como las relacionadas con otras asociaciones y organizaciones, tienen una productividad sólo del 63% a nivel nacional. Dado el número de personas que trabajan en estos sectores, su baja productividad incide negativamente en la producción estatal.

Cabe destacar que en los sectores de alta productividad relativa, la entidad ha desarrollado una ventaja respecto al resto del país y, en principio, resultaría atractivo para las empresas de estos ramos que se ubicaran en el territorio estatal. Sin embargo, estas industrias no son necesariamente las que mayor empleo generan; de hecho, únicamente el 11% de la fuerza laboral trabaja en los sectores de alta productividad relativa.

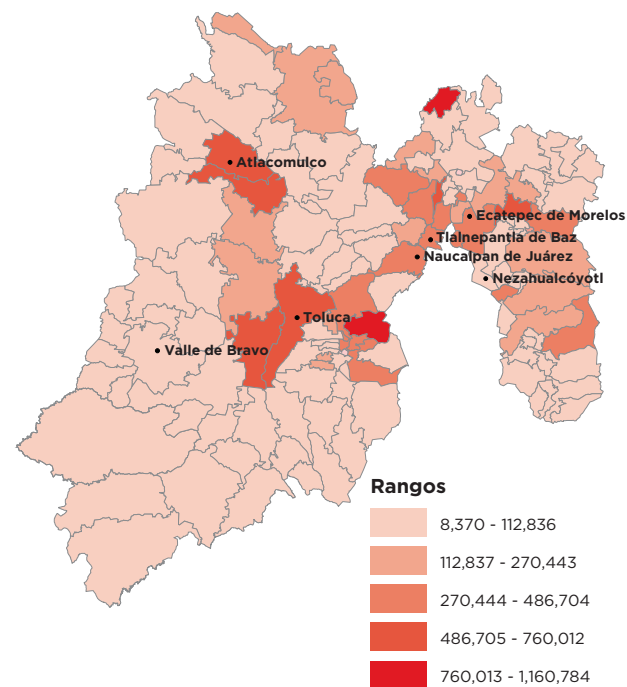
Aspectos regionales de la productividad

Dentro del Estado de México existen diferencias significativas en la productividad de sus distintas regiones. Tanto para el sector secundario como para el terciario, las regiones con mayor productividad son las que se ubican dentro de la ZMVM y la ZMVT. También destaca el municipio de Atlacomulco y, al norte, los municipios colindantes con el estado de Hidalgo, cercanos a la zona industrial de Tizayuca. Dicho patrón muestra que las zonas industriales de la entidad cuentan con

importantes ventajas competitivas que se reflejan en la mayor productividad de las empresas que se ubican en estas zonas.

Mapa 7.2. Productividad de la industria manufacturera por municipio, 2008.

(valor agregado)

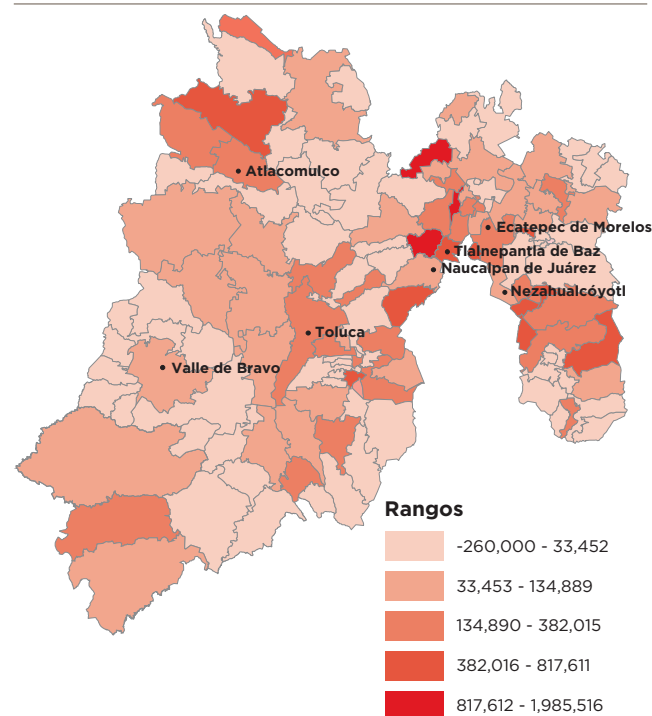


Fuente: Estimación propia con datos del INEGI.

Dichas ventajas incluyen, entre otras cosas, un alto nivel y calidad de infraestructura física, así como la disponibilidad de mano de obra calificada para tareas industriales. Gracias a estas características, el Estado de México cuenta con la gran oportunidad de posicionar a sus zonas industriales como espacios atractivos para que se establezcan empresas dedicadas a la manufactura.

Mapa 7.3. Productividad del sector financiero por municipio, 2008.

(valor agregado)



Fuente: Estimación propia con datos del INEGI.

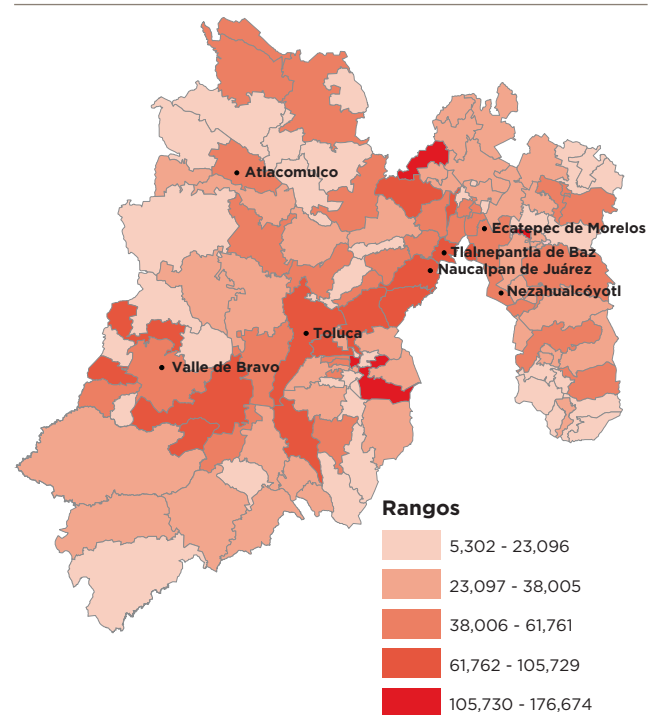
Cabe mencionar que el sector servicios presenta peculiaridades importantes. Las regiones más productivas se encuentran en el Área Metropolitana de Toluca (AMT) y la Zona Poniente de la ZMVM, sobre todo en los municipios de Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Baz. Otras zonas que caben destacar, aunque con menor productividad, son los municipios de Atlacomulco y de Valle de Bravo.

En cuanto a los servicios de alto valor agregado, tales como los servicios personales y financieros, las áreas urbanas son las que registran una mayor productividad. Para el caso de servicios de valor agregado medio, tales como el comercio

al menudeo, las diferencias regionales en productividad no son tan marcadas, aunque se esperaría que el sector comercio en zonas cercanas a los grandes centros de consumo fuera más productivo que en las zonas rurales. Tal situación tiene lugar sólo en la Zona Poniente de la ZMVM, así como en la ZMVT y el municipio de Valle de Bravo. En contraste, la Zona Oriente de la ZMVM presenta una productividad en el comercio al menudeo incluso comparable a la de las zonas rurales, lo que refleja que existen grandes oportunidades de crecimiento en la mayor parte de las zonas urbanas del territorio estatal.

Mapa 7.4. Productividad del comercio al menudeo por municipio, 2008.

(valor agregado)



Fuente: Estimación propia con datos del INEGI.





Implicaciones de las políticas públicas

En el Estado de México, el nivel de la productividad presenta retos importantes. El sector industrial estatal es uno de los más productivos en el país y ofrece importantes ventajas a las empresas asentadas en sus extensas zonas industriales. Sin embargo, el crecimiento de la productividad en algunas de sus industrias más importantes todavía es reducido. Por otra parte, el sector servicios registra una muy baja productividad, condición que se agrava por el crecimiento nulo de dicho factor. La situación es preocupante para el comercio al menudeo, el cual ocupa a más del 30% de la fuerza laboral, pero no ha sido capaz de incorporar procesos más eficientes, disminuyendo su productividad.

En principio, una activa política pública para atraer nuevas empresas podría movilizar una mayor proporción de la fuerza laboral hacia los sectores de mayor productividad relativa. Sin embargo, la experiencia internacional demuestra que los sectores de alta productividad no pueden dar empleo a toda la población. Por ejemplo, en Japón, los sectores de clase mundial, tales como la producción de acero, de electrónicos, de automóviles y de equipo de alta tecnología, ocupan sólo el 11% de la fuerza laboral. Por esta razón, es de vital importancia combinar esta política con el desarrollo de condiciones que detonen un incremento sostenido de la productividad en los sectores que generan más empleo, tal como el de los servicios. En consecuencia, la política económica del Gobierno Estatal debe centrarse en dos vertientes: (i) en el fomento de las actividades altamente productivas del sector industrial ya establecidas en la entidad, por medio de políticas que atraigan a nuevas empresas, así como por la creación de condiciones que estimulen la eficiencia en la producción de dichos sectores, y

(ii) en la identificación y la superación de los obstáculos que impiden al sector servicios la incorporación de mejores prácticas en sus procesos productivos, para que de este modo alcance el verdadero potencial como motor de la economía estatal.

Instrumentos de acción

La prioridad del Gobierno Estatal debe ser la de materializar el gran potencial de la entidad en un crecimiento económico sostenido. La enorme fuerza laboral coloca al Estado de México en un lugar preponderante en la escena nacional. Sin embargo, para aprovechar esta fortaleza es necesario fomentar las condiciones para que la economía estatal genere empleos altamente productivos.

El diagnóstico muestra la existencia de industrias altamente productivas, principalmente en el sector de las manufacturas. Tales industrias se han arraigado gracias a que han encontrado las condiciones necesarias para elevar su nivel de competitividad. Entre ellas podemos mencionar la existencia de vías de comunicación primarias que conectan a las zonas industriales con los principales mercados internacionales y domésticos, así como la existencia de una población con un nivel de capacitación propicio. Sin embargo, estas industrias altamente productivas sólo emplean a una fracción reducida del mercado laboral.

Por otro lado, existe una gran oportunidad de desarrollo de los sectores económicos que generan la mayor cantidad de empleos, mediante la aplicación de políticas públicas en materia de marco normativo, ordenamiento territorial e infraestructura.

En este sentido, la política económica que se aplique en la entidad debe ser conceptualmente simple: por un lado, se requiere atraer industrias altamente productivas, aprovechando las ventajas competitivas que ofrece, de modo que aumente el número de personas empleadas en dichos sectores. Al mismo tiempo, se necesita la puesta en marcha de acciones eficientes para eliminar trabas que impidan que se eleve la productividad en los servicios, en particular en las grandes zonas urbanas de la entidad.

El aspecto positivo de esta estrategia consiste en que tanto el Gobierno Estatal como los propios municipios, deben desarrollar las herramientas de política pública necesarias para aplicar tales medidas. Por ejemplo, la atracción de industrias altamente productivas tendrá lugar en la medida que se mantengan las condiciones de competitividad existentes, mientras que el incremento de la productividad en el sector servicios dependerá de la adecuación del marco normativo, de las inversiones estratégicas en infraestructura y de la calidad de los servicios públicos que se ofrecen, medidas que deben ser implementadas en su totalidad desde el nivel local.

Como se ha comentado anteriormente, para detonar el crecimiento económico del país y las entidades federativas se requiere la aprobación de las reformas estructurales. Sin embargo, a nivel estatal es posible elevar los índices de crecimiento económico por medio de reformas y políticas locales. Asimismo, cuando en el país se

realicen las esperadas reformas, los gobiernos estatales que hayan iniciado la implementación de acciones coherentes en materia económica serán los que mejor aprovechen su potencial.

Adicionalmente, dada la geografía económica del territorio estatal, la política económica debe remarcar su vocación regional. Por un lado, es necesario poner énfasis al desarrollo de las grandes urbes, en particular en la ZMVM y en la ZMVT. Ante la alta concentración de población e industria en dichas zonas, cualquier política que no considere el desarrollo metropolitano carecerá de la fuerza de trabajo necesaria para impulsar el crecimiento del Estado de México hacia los niveles deseados. Asimismo, se requiere de una política económica integral que identifique la vocación productiva de cada una de las regiones y establezca las líneas de acción que exploten de manera sustentable el potencial productivo. En este sentido, una visión integral del desarrollo regional deberá incluir el aprovechamiento de las ventajas competitivas que ofrece cada región, mediante la explotación de su vocación productiva.

Finalmente, es importante considerar que a nivel mundial, el crecimiento puede encontrar un límite en la capacidad que tiene nuestro planeta para absorber los costos ambientales generados por la economía. Por tal razón, el crecimiento a través de un desarrollo sustentable resulta una pieza central de la política económica del Gobierno Estatal, lo que imprimirá bases sólidas al desarrollo económico. En este sentido, la política ambiental juega en la visión del Estado de México un papel preponderante en la formulación de la política económica.

Los instrumentos de acción que el Estado Progresista requiere para poder concretar su





visión de desarrollo económico consisten en: (i) el fomento a la competitividad, (ii) el ejercicio de una política económica orientada hacia el desarrollo regional y (iii) el desarrollo económico con visión sustentable.

Fomento a la competitividad

El aumento en los índices de productividad se logra cuando el sector productivo incorpora las mejores prácticas en su modo de operación, ya sea imitando a los líderes de la industria o innovando en el desarrollo de nuevos procesos. Asimismo, el crecimiento de este factor se detona cuando el sector productivo cuenta con las adecuadas condiciones institucionales, y suficiente infraestructura física y capital humano para desempeñar sus actividades de manera eficiente. En este sentido, la política más efectiva que el Gobierno Estatal puede utilizar para impulsar el crecimiento de la productividad es el fomento a la competitividad.

La competitividad, en su acepción más aceptada, se define como la capacidad de respuesta o de acción de los individuos, las empresas o las instituciones políticas de un país, para afrontar la libre competencia dentro de una economía de mercado. La competitividad es un concepto relativo que compara la eficiencia de los agentes económicos, al mismo tiempo que hace referencia a la capacidad de las empresas para colocar sus bienes y servicios en el mercado, mientras que la productividad se refiere a la eficiencia de la planta productiva. De esta forma, los factores que determinan el nivel de competitividad son los mismos que influyen en el nivel de productividad de la industria.

Para que las empresas puedan participar y mantener una posición competitiva en una eco-

nomía de mercado, es necesario que sean capaces de ofrecer bienes y servicios de calidad a precios iguales o inferiores que sus competidores. Esto se puede lograr si las ventajas comparativas de las empresas se reflejan en una estructura de costos óptima y en un uso eficiente de los insumos productivos, es decir, en un mayor nivel de productividad. En una economía abierta, empresas de todo el mundo compiten por mantener una posición en el mercado internacional; por ello, la necesidad de mantener un alto nivel de competitividad se vuelve más importante dentro de una economía articulada con los mercados nacional e internacional. De esta manera, un ambiente altamente competitivo incentiva al productor a incorporar mejores prácticas en sus procesos, a fin de que su planta productiva sea lo más eficiente posible y pueda competir en el mercado. Es decir, la competencia es la mejor política para el estímulo de la productividad.

Determinantes de la competitividad

La competitividad del sector productivo depende de dos de factores. En primer lugar, se encuentra el marco normativo o institucional, el cual se define como el conjunto de reglas que norma la conducta de los individuos y empresas en un país. En segundo lugar, se encuentran los factores productivos propiamente dichos, que comprenden el conjunto de insumos materiales e inmateriales necesarios para poner en marcha un proceso productivo, tales como el acervo de capital físico, el trabajo, el capital humano, la tecnología y la infraestructura. Existen condiciones externas que pueden incidir directamente en la competitividad, como son los que van aparejados a la ubicación física del sector productivo: el clima, la orografía y la disponibilidad de los recursos naturales.

El sector público constituye un actor de gran importancia dentro de la competitividad. Desde un punto de vista de políticas públicas, el Gobierno Estatal puede incentivar la competitividad económica de una región a través de la regulación que impera bajo su marco normativo. Asimismo, a través de la inversión en capital humano y la política de infraestructura se puede incentivar la evolución de la competitividad y en última instancia apuntalar el aumento de la productividad.

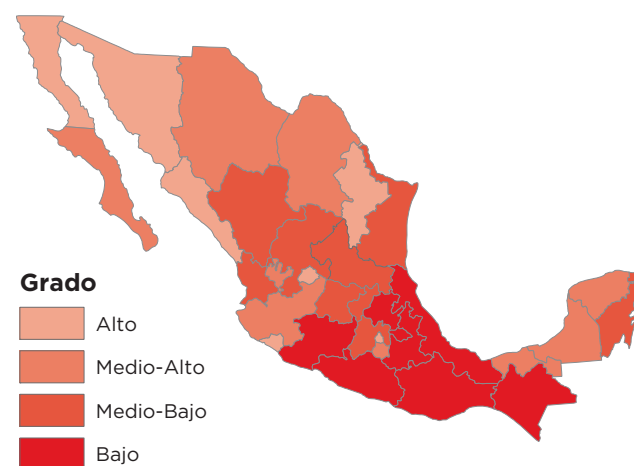
Medición de la competitividad

Existen numerosas metodologías para medir la competitividad. En México destacan los estudios realizados por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Metodológicamente, estos índices analizan un gran número de indicadores económicos, sociales y demográficos, a fin de medir el desempeño de todas las entidades federativas. En el año 2011, el Estado de México solicitó que se formulara un Índice de Competitividad a partir de una metodología que midiera el nivel de competitividad a partir de 60 variables.

El Índice de Competitividad del Estado de México compara a las entidades del país, en términos relativos, de acuerdo con indicadores que pueden ubicarlas en cuatro niveles de competitividad: alto, medio-alto, medio-bajo y bajo. A diferencia de otros índices, no se genera una medida única de competitividad, sino que se opta por crear cuatro robustas categorías. A partir de los resultados obtenidos, el Estado de México presenta un rango medio-bajo de competitividad, comparable al de entidades tales como Durango, Guanajuato, Nayarit, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas. Lideran este índice,

con un nivel alto de competitividad, el DF y los estados de Aguascalientes, Baja California, Colima, Nuevo León y Sonora.

Mapa 7.5. Grado de competitividad por entidad federativa.



Fuente: Estimación propia a partir de una metodología de 60 variables.

El rango de competitividad de la entidad se debe principalmente a un desempeño por debajo de la media en indicadores relacionados con el marco legal, el desempeño del gobierno, la sociedad, el medio ambiente y el nivel promedio de las variables que cuantifican la solidez de la economía y los factores de producción. Cabe mencionar que el Índice de Competitividad Estatal establece que el rubro con mayor fortaleza lo constituye la infraestructura.

Marco normativo y regulación

El marco normativo y la regulación son algunos de los elementos que bajo la responsabilidad del gobierno influyen más en la competitividad. El marco normativo es el conjunto de disposiciones jurídicas que deben cumplir los actores econó-





micos, ya sean empresarios, trabajadores o consumidores. La regulación es el subconjunto de normas que acotan ciertas actividades económicas, así como las acciones del Gobierno Estatal, para vigilar el cumplimiento de dichas normas.

Dentro de los indicadores que pueden observarse para evaluar la calidad del marco normativo y regulatorio, se cuentan variables que buscan medir aspectos relacionados con la certeza jurídica sobre la interacción entre diferentes agentes económicos, en particular aquellos que reflejan la calidad y eficiencia de la autoridad administrativa y judicial. A través de tales mediciones, se puede obtener información sobre los trámites e interacción con las autoridades, la calidad de la regulación sectorial y la promoción de la competencia económica.

En términos de certeza jurídica del marco normativo, el Estado de México se encuentra entre las entidades mejor posicionadas en el país: ocupa el tercer lugar, sólo detrás de Guanajuato y Tabasco. La calidad de las instituciones de justicia de la entidad, estimada a través de la variable publicada por el Consejo Coordinador Financiero (CCF), mide indicadores como la calidad profesional de los jueces y magistrados, la imparcialidad en la designación de los juzgados, jueces y magistrados, así como la autonomía de los jueces frente al Poder Judicial de la Federación (PJF), entre otros. Asimismo, la duración de los procesos mercantiles se encuentra entre las más cortas en el país, ocupando la cuarta posición en este rubro a nivel nacional.

Resulta importante fortalecer estos factores ya que la buena calidad y eficacia de las instituciones de justicia se ve opacada por los índices de corrupción y el exceso de burocracia. Las en-

tidades cuyos gobiernos muestran severos casos de corrupción tienen dificultades para atraer inversión o contratar financiamientos. Adicionalmente, la corrupción en la realización de trámites entorpece la actividad económica diaria.

En este sentido, mejorar el marco normativo a nivel municipal puede ser un importante detonante del crecimiento de la productividad, ya que la normatividad local es la que más influye en la competitividad del sector servicios. En particular, la baja productividad en este sector puede atribuirse, al menos parcialmente, a un marco normativo susceptible de ser mejorado. Para ello, el Gobierno Estatal debe colaborar estrechamente con los gobiernos municipales para armonizar los diversos marcos normativos, de modo que éstos puedan incentivar la aplicación coordinada de políticas en materias tales como permisos, licencias y ordenamiento territorial.

La evaluación del marco normativo del Estado de México indica que el gran reto en materia de competitividad consiste en disminuir la corrupción y la burocracia, así como en armonizar la normatividad municipal, con la finalidad de mejorar el ambiente de negocios y la competitividad.

Infraestructura

Desde un punto de vista de políticas públicas, el sector de infraestructura es un factor determinante de la competitividad y, en última instancia, del crecimiento económico. Su importancia radica en que es uno de los pocos determinantes directos de los procesos productivos en los que el sector público cuenta con una capacidad de gestión directa. Esta intervención puede darse a través de la inversión directa en el sector o mediante la

regulación y coordinación de los agentes privados, con miras a fortalecer la posición de la economía de un país o una región. Asimismo, la infraestructura genera efectos que trascienden al impacto directo en el sector productivo y se extienden hacia la población en general. Por ejemplo, la infraestructura en transporte, las obras hidráulicas o la provisión de energía son sólo algunos aspectos que incrementan directamente el bienestar de los hogares. De esta forma, la inversión en este tipo de obras constituye un elemento esencial del proceso de desarrollo económico, el cual contribuye en última instancia a elevar el bienestar de la gente.

En términos generales, la provisión de la infraestructura en la entidad es adecuada, en particular en lo que se refiere a las redes primarias de transporte y a la prestación de servicios tales como la energía eléctrica. Por ejemplo, en materia de transporte se cuentan con vías primarias de comunicación que conectan al territorio estatal con los principales corredores carreteros del país. Asimismo, se cuenta con servicios aeroportuarios eficientes además de una red de energía eléctrica que llega prácticamente a todas las regiones. El gran reto de la entidad consiste, por un lado, en invertir en obras de infraestructura secundarias que conecten a toda la geografía estatal con las grandes obras primarias de infraestructura de transporte y, por el otro, mejorar la calidad de los servicios de infraestructura para los mexicanos.

Infraestructura de comunicaciones. El Estado de México se ubica como una de las entidades del país con los mejores niveles de infraestructura de comunicaciones y transporte. La densidad de su red carretera se encuentra entre las más altas del país;²² por su parte, el porcentaje de la red

carretera de cuatro carriles es de 11.1%, la decimosegunda posición entre las entidades federativas. En términos generales, la evaluación de la infraestructura de transportes indica que el Estado de México cuenta con muy buenas redes de transporte primarias, que se deben mantener en condiciones de transitabilidad. Sin embargo, se requiere continuar invirtiendo en más redes secundarias, accesos y alimentadores que brinden una mayor accesibilidad a la geografía estatal.

Respecto de la infraestructura y los servicios de transporte masivo de personas en zonas urbanas, la entidad enfrenta un gran reto. De manera específica, en materia de sistemas de transporte ferroviario y de la red de autobuses de tránsito rápido (BRT) se debe mejorar la cobertura y eficiencia de los servicios. En particular, en el transporte urbano se requiere la integración de un sistema eficiente. Con respecto al sistema de transporte aéreo, la entidad cuenta con un aeropuerto internacional con múltiples destinos nacionales e internacionales, sólo superado por el DF, Jalisco, Nuevo León y Quintana Roo. Finalmente, en términos de la red ferroviaria de carga estatal, la densidad es de las más altas del país.

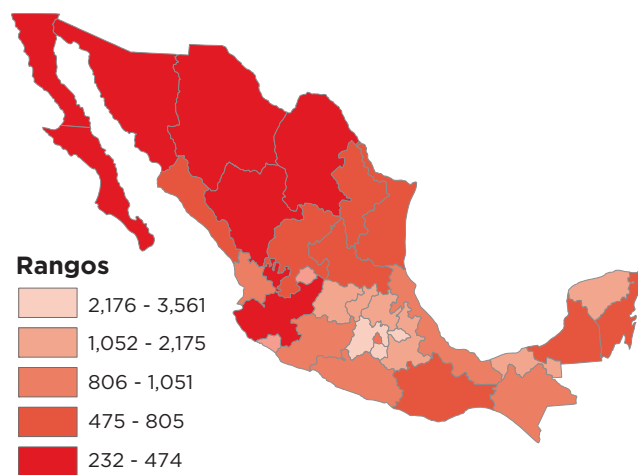


22. La densidad carretera media consiste en el número de kilómetros (km) asfaltados entre el área de la entidad (medida en km²).



Mapa 7.6. Densidad carretera por entidad federativa.

(km por cada 10,000 km² de superficie)

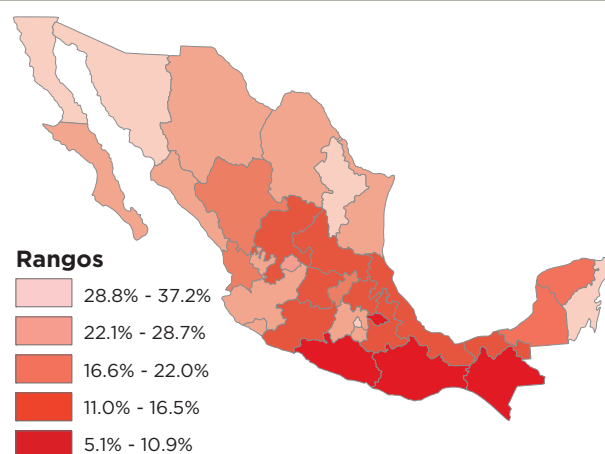


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Telecomunicaciones. La cobertura de servicios de telecomunicaciones ha avanzado considerablemente; por ejemplo, en cuanto el número de líneas telefónicas por habitante, la entidad ocupa el segundo lugar a nivel nacional. Asimismo, el acceso a Internet por hogar alcanza un nivel medio-alto, aunque aún es relativamente inferior en comparación con el Distrito Federal.

Mapa 7.7. Hogares con Internet por entidad federativa.

(% de hogares)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Energía. En materia de generación y distribución de energía eléctrica, el Estado de México es, junto con el DF, la entidad con un mayor costo unitario del servicio. Dicha situación refleja una obsolescencia de la red de transmisión y el alto costo de la generación de electricidad en el Valle de México.

Infraestructura hidráulica. Ésta presenta resultados promedio, ya que la cobertura de agua entubada asciende a 94.0% y la de drenaje a 93.6%. Por tanto, existe un importante espacio de oportunidad para mejorar dicha cobertura y atender los efectos previsibles derivados de los nuevos asentamientos humanos y del cambio climático.

Ante este panorama, los retos que enfrenta la entidad en los sectores clave de la infraestructura son importantes, por ello, la inversión realizada en años recientes en infraestructura carretera, se refleja en la posición favorable que alcanza la entidad en este rubro. En particular, las obras viales que articulan a los municipios conurbados de la ZMVM han impulsado mejores condiciones de competitividad, y a su vez han detonado la productividad de estas regiones. No obstante, el Estado de México todavía requiere de inversiones importantes en las redes secundarias y el transporte masivo, sobre todo en cuanto a la articulación de los municipios que forman la ZMVM y la ZMVT, así como aquellas enfocadas a incrementar los niveles de incorporación de los servicios de telecomunicaciones, y las enfocadas a reducir los altos costos de la energía eléctrica.

Capital humano

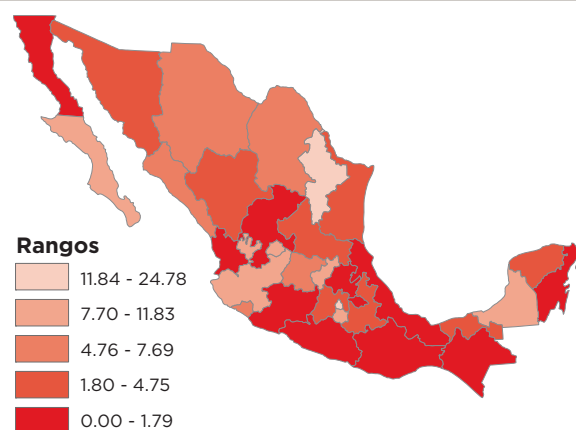
El capital humano influye de dos formas en la competitividad. En primer lugar, una economía competitiva requiere de trabajadores con conocimientos y entrenamiento especializados para desempeñar sus funciones, particularmente en los sectores económicos de alto valor agregado;

en segundo lugar, el capital humano es la fuente de la innovación, la cual constituye en última instancia el principal generador de crecimiento económico.

La capacitación para el trabajo se sustenta en el sistema educativo nacional. Sin embargo, las escuelas de formación vocacional, técnica y superior juegan un papel muy importante en la formación de personas con habilidades técnicas. La innovación se presenta básicamente en la investigación y desarrollo, así como en la eficiencia de los procesos administrativos y operativos, y el motor de la innovación se encuentra en las instituciones de investigación superior, así como en los departamentos de investigación de las grandes empresas.

Mapa 7.8. Coeficiente de invención por entidad federativa.

(número de patentes solicitadas por millón de habitantes)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

En términos de cuadros profesionales y técnicos, el Estado de México se encuentra en la media respecto al nivel nacional: el 3.4% de la población mayor a 18 años cuenta con estudios técnicos y el 17.8% con Educación Superior (ES).

Sin embargo, la calidad de este tipo de formación presenta grandes oportunidades de mejora; por ejemplo, de acuerdo a los resultados de pruebas estandarizadas, de los egresados de Educación Media Superior (EMS), el 55% posee capacidades de lectura avanzadas y sólo 26% resuelve problemas de lógica con razonamiento complejo. Asimismo, en términos de innovación, la entidad alcanza un coeficiente de invención bajo, con 258 patentes registradas al año.

Estos indicadores muestran que el Estado de México enfrenta grandes retos en materia de capital humano, por lo tanto, la formulación de políticas de capacitación para el trabajo que complementen la formación de los trabajadores y que impulsen el desarrollo de la ciencia y la tecnología, son las dos vertientes que la política económica estatal debe buscar como medios para el fomento de la competitividad.

Desarrollo regional

La Zona Metropolitana del Valle de México

La ZMVM es, con sus casi 20 millones de habitantes, una de las metrópolis más pobladas del mundo. Es además la octava zona metropolitana más importante a nivel mundial por el tamaño de su economía, con un PIB similar al de países como Bélgica. Dentro de ella radican 11.2 millones de mexiquenses, que representan el 73.6% del total de la población estatal.

Los municipios conurbados de la ZMVM tienen una enorme importancia en términos demográficos y económicos en la entidad. En éstos se encuentra casi el 75% de la fuerza laboral y se produce el 76% del PIB Estatal. Aproximadamente siete de cada 10 pesos que invierte el Gobierno

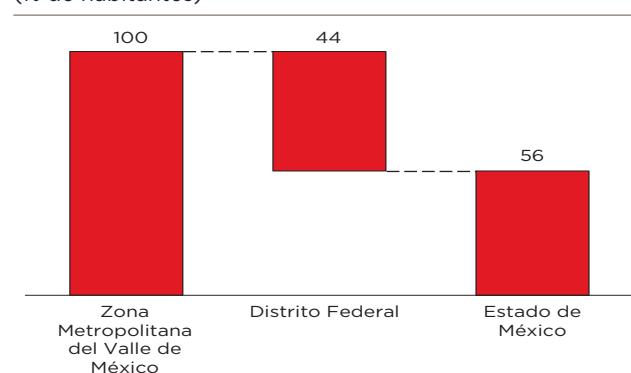




Estatos tienen como destino la ZMVM, de modo que el 54.8% del capital físico de la entidad se localiza en esa región. Sin embargo, a pesar del enorme peso de los municipios conurbados del Valle de México en la economía estatal, su desempeño productivo todavía es bajo, especialmente cuando se compara con el de la capital del país.

Gráfica 7.8. Población de la Zona Metropolitana del Valle de México, 2010.

(% de habitantes)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Los municipios conurbados del Valle de México comparten con el DF un espacio geográfico, económico y social por lo que, en principio, los factores que han hecho de la capital del país una de las economías más dinámicas a nivel nacional, deberían permear hacia los municipios conurbados en forma de sinergias, economías de escala y externalidades positivas. Sin embargo, al comparar su productividad con la del DF, se observan diferencias muy peculiares. En el sector industrial, la productividad de los primeros es comparable a la del DF, colocándolos en una posición muy competitiva incluso a nivel nacional, pero en el sector servicios se observa una brecha significativa. Por ejemplo, el sector comercio estatal es

41% menos productivo que el del DF. Lo anterior resulta de particular importancia, ya que este sector concentra el 53.9% de la fuerza laboral de los municipios conurbados y la baja productividad de los servicios en esta región genera un sesgo negativo sobre la productividad agregada de la entidad.

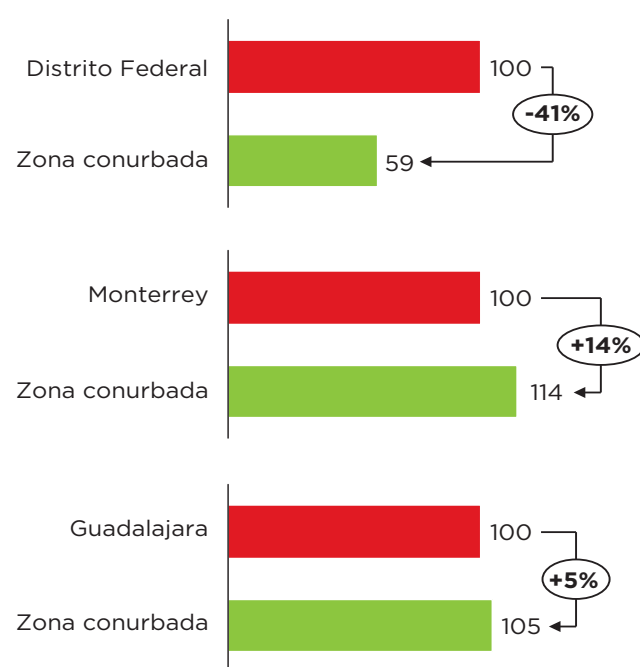
La composición industrial del DF y la de los municipios de la zona conurbada difiere en muchos aspectos. Por ejemplo, la capital del país es uno de los principales centros financieros a nivel nacional y de América Latina. La consolidación de los servicios financieros en el DF ha generado economías de escala que benefician a un gran número de actividades profesionales de alto valor agregado, tales como abogados, consultores, auditores, etc., de modo que esas profesiones tienden a concentrarse en la capital. Así, la atracción de actividades de alto valor agregado eleva la productividad media del sector servicios en el DF, no sólo respecto a la ZMVM sino a todo el país. Dicha situación se registra también en otros servicios de alto valor agregado, que obtienen beneficios al concentrar sus actividades en una geografía con características únicas, haciendo que la productividad de los servicios financieros sea 3.4 veces mayor que en el Estado de México.

La mayoría de las actividades que conforman el sector servicios puede obtener, en principio, las mismas ventajas al situarse ya sea en las regiones céntricas del Valle de México o en la periferia. Por ejemplo, no hay razón *a priori* para que el comercio al menudeo en todas sus modalidades sea más productivo en el DF que en los centros de población de la ZMVM pertenecientes al Estado de México, sin embargo, su productividad es 40% menor. Esta situación es única del Valle de México, ya que si revisamos esta variable en

la periferia de la ciudad de Monterrey, es 14% más productiva que en el centro; por su parte, en la ciudad de Guadalajara, la periferia es 5% más productiva que el centro de la ciudad.

Gráfica 7.9. Productividad del comercio entre zonas conurbadas y centrales de las zonas metropolitanas del Valle de México, Monterrey y Guadalajara, 2008.

(productividad de la zona central correspondiente=100)



Fuente: Estimación propia con datos del INEGI.

Esta brecha de productividad se puede explicar debido a un desempeño inferior de los indicadores de competitividad estatal. Un análisis sugiere que las variables que afectan por igual a ambas entidades, es decir, aquellas que comparten debido a su proximidad geográfica y socioeconómica, son muy similares; por ejemplo, en factores tales como la infraestructura de transporte,

el agua, la energía y los factores ambientales, no se observa una diferencia significativa; incluso en algunos indicadores, por ejemplo la infraestructura de transporte, el Estado de México obtiene una mejor calificación que el DF. Sin embargo, aún existen diferentes retos por saldar como es el caso del transporte masivo.

Reducir la brecha de competitividad entre los municipios conurbados de la ZMVM y la capital del país debe establecerse como uno de los principales objetivos de la política económica del Estado de México. Puesto que ambas entidades comparten indicadores regionales, y son comparables, la entidad tiene la capacidad para superar dichas brechas y emular mejores prácticas en materia de competitividad. La importancia de mejorar los niveles de competitividad radica en que un bajo desempeño se refleja en una menor productividad y generación de empleos.

Para generar mejores condiciones de competitividad en los municipios conurbados de la ZMVM, se cuenta con un número importante de herramientas de política pública, sobre todo de los factores que inciden en la provisión de servicios. En primer lugar, se requiere una revisión del marco normativo en términos de regulación del comercio, de la expedición de licencias y permisos pero, sobre todo, de la política de uso y aprovechamiento de la tierra. En segundo lugar, se deben llevar a cabo inversiones estratégicas en infraestructura, principalmente en las redes de transporte secundarias, de modo que se articulen de manera coherente los municipios de la región con los mercados integrados. En tercer lugar, se debe mejorar la seguridad ciudadana, a fin de crear condiciones para atraer negocios altamente productivos. Finalmente, se requiere de

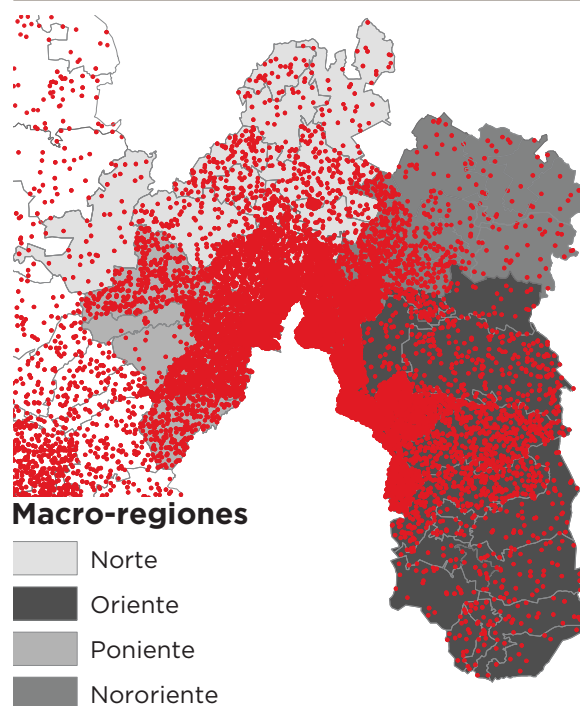




la aplicación de políticas ambientales que reduzcan los efectos negativos de la contaminación del suelo, el agua y el aire en la actividad económica comercial de alto valor agregado.

Mapa 7.9. Zonificación del área conurbada del Valle de México.

(cada punto de color corresponde a 1,000 habitantes)



Fuente: Estimación propia con datos del INEGI.

Adicionalmente, debido a la heterogeneidad de la zona conurbada del Valle de México, las políticas de desarrollo metropolitano deben tomar en consideración la problemática particular de sus regiones. Por ejemplo, el sector industrial es altamente productivo, incluso por arriba de las principales zonas industriales del centro y norte del país. Sin embargo, en algunas partes del área metropolitana existe un proceso de desindus-

trialización, lo que ha originado el surgimiento de nuevas zonas residenciales y comerciales. En este sentido, la política económica estatal debe orientarse hacia la retención de las empresas, ofreciéndoles nuevos parques industriales, tanto dentro como fuera de la Zona Metropolitana del Valle de México.

A fin de brindar un panorama más detallado de la realidad metropolitana en la entidad, se dividió en cuatro la zona conurbada del Valle de México: la Zona Poniente, que tiene como eje a los municipios de Tlalnepantla de Baz, Naucalpan de Juárez y Huixquilucan; la Zona Norte, que incluye a los municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli; la Zona Nororiente, centrada en el municipio de Ecatepec de Morelos, y la Zona Oriente, que comprende los municipios de Nezahualcóyotl, Chalco, Texcoco y sus alrededores.

Zona Poniente. Esta zona del área conurbada es la mejor posicionada, ya que su productividad total es comparable en todos aspectos a la del DF, situándose sólo 2% abajo. Los sectores más productivos en términos relativos respecto a la capital del país, son la industria del papel, la de los productos metálicos, y la de maquinaria y equipo. Aproximadamente, el 43% de la fuerza laboral se ocupa en actividades con un nivel de productividad igual o superior a la del DF. Un 20% adicional de la población labora en actividades que tienen una productividad sólo 10% menor a la de la capital. Los servicios de alto valor agregado que se concentran en el DF, como los financieros, los de salud y los corporativos, son los únicos que presentan una productividad inferior a la de la capital, sin embargo, sólo el 10% de la población desempeña estas actividades. La estrategia de desarrollo de esta demarcación debe consistir en promover el cre-

cimiento ordenado de sus zonas residenciales y comerciales, por medio de una política de ordenamiento territorial coordinado, así como el diseño de sistemas de transporte masivo que descongestionen a las vías existentes, en armonía con los cambios en usos de suelo.

Zona Norte. En esta zona del área conurbada se localiza el sector industrial más productivo de todo el Valle de México. Industrias tales como la producción de maquinaria y equipo, la de bebidas y tabaco, la manufactura de productos de metal y equipo de transporte, y la industria alimentaria, presentan un índice de productividad entre 1.5 y 2% mayor que en el DF. En estos sectores altamente productivos trabaja el 28% de la fuerza laboral de la Zona Norte. El comercio al mayoreo también es importante, ya que alcanza una productividad 14% superior a la del DF. Los sectores con menor productividad en términos relativos son el comercio al menudeo, el transporte y la preparación de alimentos, que ocupan a la mayor parte de la fuerza laboral. Al respecto, el sector menos beneficiado es el inmobiliario, que tiene una productividad 80% menor a la del DF. Derivado de lo anterior, la estrategia de desarrollo para esta demarcación consiste en atraer industria altamente rentable a sus parques industriales y fomentar, mediante estrategias municipales primordialmente, la consolidación de un sector servicios de mayor valor agregado.

Zona Nororiental. En esta zona se localizan algunas de las industrias de mayor valor agregado. Por ejemplo, la productividad de la construcción y la manufactura de papel es casi cuatro veces superior a la del DF. Otras industrias altamente productivas son la alimentaria, la manufactura de maquinaria y motores que presentan un nivel superior en más de 50% a la del DF. Debido a la

concentración de industrias altamente productivas en esta región, un gran número de trabajadores se ocupa en actividades con un nivel de productividad bajo. Por ejemplo, el 15% de la fuerza laboral trabaja en el comercio al menudeo de abarrotes, cuya productividad es 32% menor que en el DF. Al igual que en la Zona Norte, la estrategia de desarrollo de esta área consiste en seguir atrayendo industrias altamente productiva a sus parques industriales. El mayor reto sin embargo es el fomento de la productividad del sector servicios, debido a que éste puede superarse generando condiciones propicias para el establecimiento de modelos de negocios de alta productividad, tal como ha sucedido en la Zona Poniente del área metropolitana.

Zona Oriente. Esta zona del área conurbada es la que presenta mayores retos en términos de productividad. Destacan dos industrias con un nivel de productividad superior en más de 50% a la del DF: la producción de papel así como la captación, suministro y tratamiento del agua. Sin embargo, estos sectores sólo ocupan al 2% de la población laboral, en contraste con el 28% observado en la Zona Norte. Cabe señalar que la mayor parte de los trabajadores se ocupa en actividades con un nivel bajo de productividad relativa. Por ejemplo, el 20% labora en el comercio al menudeo de abarrotes. Por su parte, la preparación de alimentos ocupa al 9% y tiene una productividad 47% menor a la del DF. La baja productividad de los servicios de valor agregado moderado es la razón del bajo índice de productividad global en la zona; aún más, dado que en la Zona Oriente labora el 15% de la fuerza laboral del área conurbada, la baja productividad de estos servicios reduce la productividad general de toda la zona. En términos de estrategia de



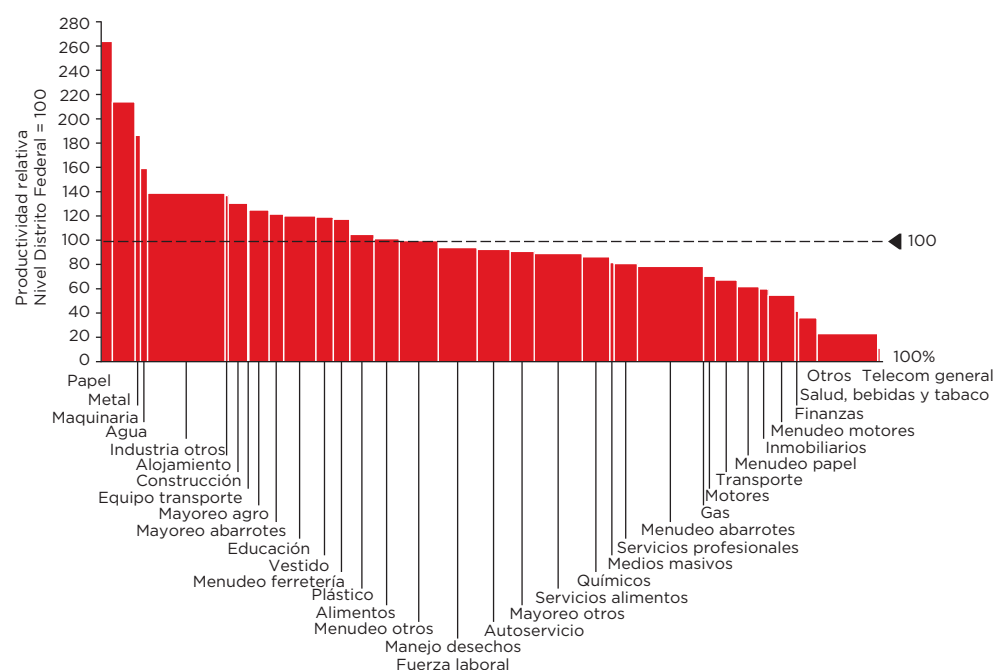


desarrollo, esta zona presenta el mayor reto. Por un lado se debe continuar con inversiones estratégicas, en particular en redes secundarias y terciarias de caminos, para atraer industrias altamente productivas y aprovechar las vías que comunican a la región con los principales corredores carreteros del país. Asimismo, se requiere mejorar los servicios de transporte, en particular las rutas intermunicipales, para detonar el surgi-

miento de un mercado metropolitano integrado y, de esta forma, atraer la actividad comercial de mayor valor agregado. Finalmente, se deben fortalecer las inversiones en materia de cuidado ambiental, a fin de terminar con los efectos perniciosos de los tiraderos y drenajes a cielo abierto, con el propósito de generar mejores condiciones para el comercio de mayor valor agregado.

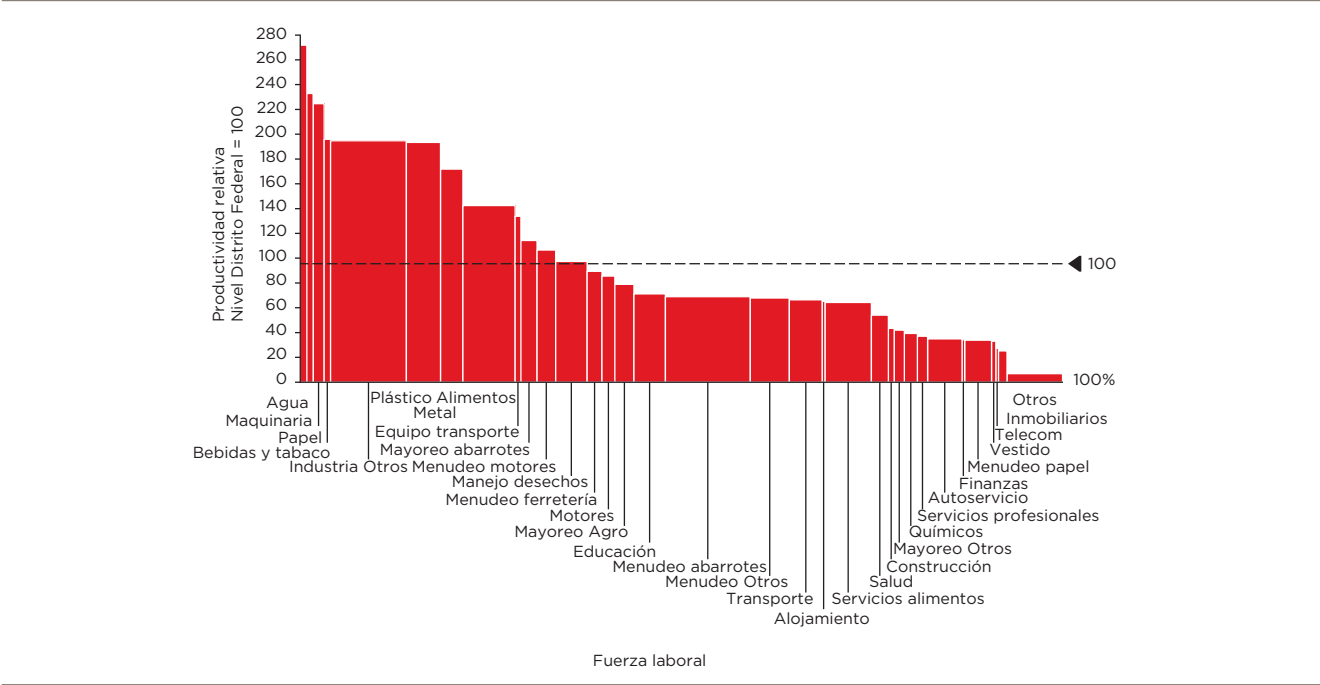
Gráfica 7.10. Productividad por industria en la Zona Poniente del Valle de México respecto al DF, 2008.

(Productividad relativa, DF=100)



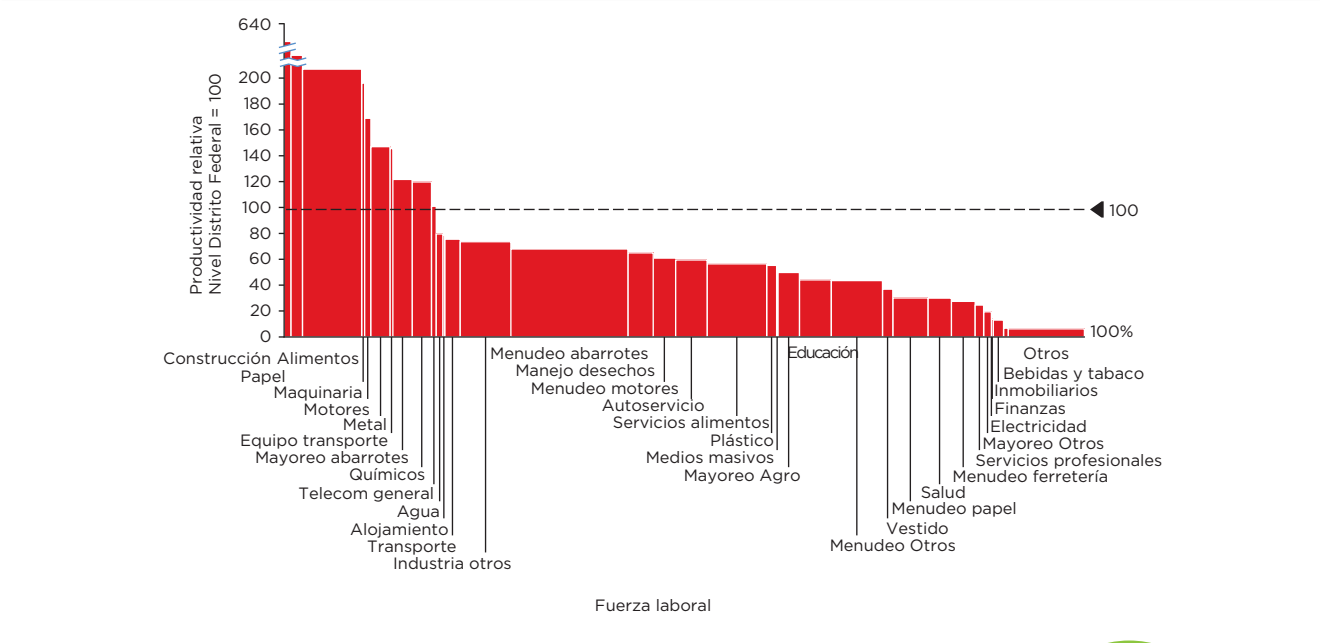
Fuente: Estimación propia con datos del INEGI.

Gráfica 7.11. Productividad por industria en la Zona Norte del Valle de México respecto al DF, 2008.
(Productividad relativa, DF=100)



Fuente: Estimación propia con datos del INEGI.

Gráfica 7.12. Productividad por industria en la Zona Nororiente del Valle de México respecto al DF, 2008.
(Productividad relativa, DF=100)



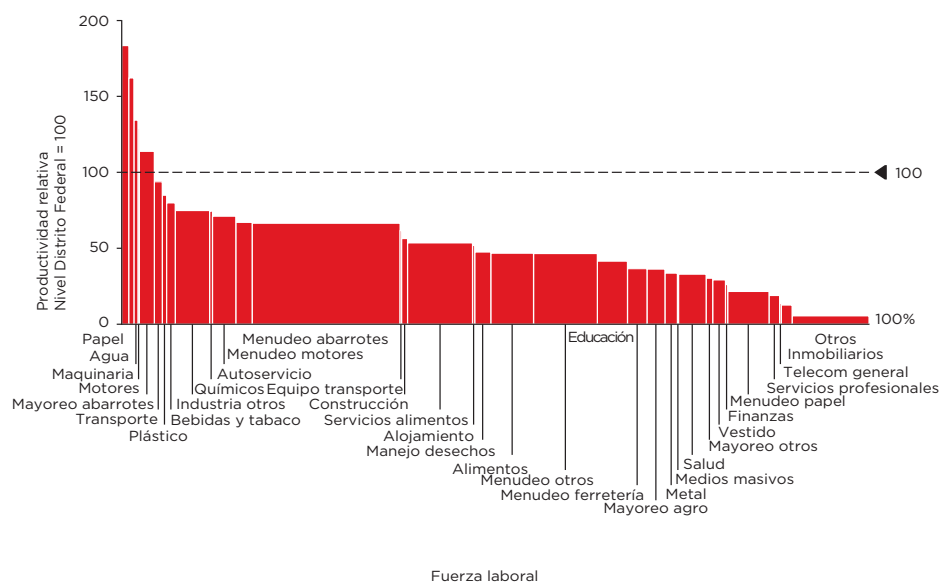
Fuente: Estimación propia con datos del INEGI.





Gráfica 7.13. Productividad por industria en la Zona Oriente del Valle de México respecto al DF, 2008.

(Productividad relativa, DF=100)



Fuente: Estimación propia con datos del INEGI.

A partir del diagnóstico de la economía de la ZMVM puede establecerse que la política de desarrollo metropolitano debe enfocarse hacia dos vertientes. Por un lado, es necesario fortalecer la atracción de industrias a las zonas de alta productividad y, en segundo término, se requiere llevar a cabo las acciones conducentes para incrementar la productividad del sector servicios. La primera vertiente es factible, pues las zonas industriales de alta productividad en las regiones conurbadas ofrecen excepcionales condiciones de competencia, reflejadas en un elevado nivel de productividad similar al observado en las entidades más destacadas del país.

La segunda tarea es mucho más compleja, ya que el diagnóstico muestra que los bajos niveles de productividad en el sector servicios se registran en mayor medida en las regiones Oriente y Norte del área conurbada, por ello, en estas zonas la política económica debe establecer como prioridad de gobierno la generación de

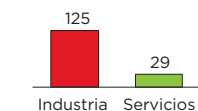
condiciones para que las empresas de estos sectores sean capaces de imitar las mejores prácticas nacionales, con el fin de lograr niveles de productividad similares a los observados en el centro del Valle de México.

En particular, es de vital importancia tanto generar las mismas condiciones de competitividad que imperan en el poniente del área conurbada, como que estas zonas mejoren económicamente. Al respecto, se deben considerar la disponibilidad de vialidades que articulen la comunicación en áreas de la misma zona conurbada, la disponibilidad de transportes urbanos masivos, la homologación de la regulación en materia de permisos y autorización, así como la disponibilidad de una política de uso y aprovechamiento del espacio urbano. Dichas acciones coadyuvarían a superar las brechas de productividad en la zona conurbada, lo cual sin duda, se reflejaría en un mayor crecimiento de la economía estatal.

Existen grandes diferencias en la productividad de los municipios que forman parte de la Zona Metropolitana del Valle de México que demandan soluciones particulares.

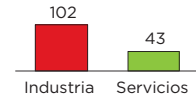
Productividad 100=DF

Zona Norte



- Industria en crecimiento e incipiente sector servicios.
- ¿Cómo atraer la industria que la Zona Poniente está expulsando?

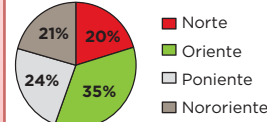
Zona Poniente



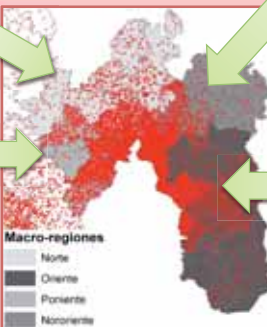
- Se tiene un sector secundario productivo pero se expulsa industria: el valor del sector terciario crece alcanzando al centro del Valle de México.
- ¿Cómo tratar el proceso de desindustrialización e impulsar el desarrollo de servicios de alto valor?

¿Qué peso tiene cada zona?

Población de los municipios conurbados

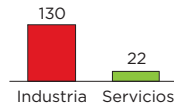


Macro-regiones



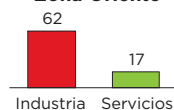
Fuente: Estimación propia con datos del INEGI.

Zona Nororiental



- Ventajas productivas en las industrias de construcción y de papel: industria en crecimiento y sector servicios poco productivo.
- ¿Cómo conservar el crecimiento industrial y potenciar, al mismo tiempo, al sector terciario?

Zona Oriente



- Industria y servicios con productividad baja.
- ¿Qué infraestructura, marco normativo y condiciones de seguridad se necesitan para repetir la historia de éxito de la Zona Poniente?



Desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca

Por su parte, la ZMVT constituye la segunda región en importancia en términos de desarrollo económico para el Estado de México. Dentro de ésta destaca la actividad industrial, que ocupa a cerca del 40% de la fuerza laboral en actividades con una productividad superior al promedio nacional. En esta región, incluso, el sector servicios presenta una productividad muy cercana a la media nacional. Sólo los servicios de alto valor agregado, que se aglutinan naturalmente en el DF, presentan una productividad por debajo de la media nacional. En este sentido, la estrategia de crecimiento del Valle de Toluca debe consistir en seguir atrayendo a la industria altamente productiva y aplicar medidas conducentes a fortalecer la productividad del sector servicios, para que supere a la media del país.

Desarrollo regional

Adicionalmente a la ZMVM y la ZMVT, se ubican sectores económicos altamente competitivos, que registran niveles de productividad por encima de la media nacional. Si bien las grandes zonas industriales de la entidad se ubican en las zonas metropolitanas mencionadas, en el resto de las regiones también existen industrias altamente productivas que han sabido sacar provecho de la vocación económica de cada región. Por ejemplo, sectores tales como el transporte, la industria del plástico, el vestido y la producción de artículos metálicos, presentan una productividad superior a la media nacional, empleando a poco menos del 30% de la fuerza laboral de la entidad.

En lo que respecta al sector servicios, la ZMVM y la ZMVT llevan la delantera en términos de productividad, sin embargo existen casos de



éxito muy interesante en otras regiones que cabe destacar; por ejemplo, el comercio al mayoreo es altamente productivo fuera de las dos grandes zonas metropolitanas, lo cual refleja el alto nivel de competitividad de las redes de infraestructura de transporte interestatal. Otro sector de interés es el comercio de autoservicio. Este modelo de negocios ha alcanzado una productividad 20% superior a la media nacional. Lo anterior contrasta con el desempeño del comercio al menudeo, el cual registra una productividad entre 40 y 50% inferior al promedio del país. Tales casos demuestran la importancia del establecimiento de políticas que incentiven la generación de modelos de negocios exitosos para el impulso de la productividad a nivel regional.

Dos actividades económicas merecen una mención aparte: el sector agropecuario y el turístico. Si bien la productividad laboral del sector agropecuario en términos agregados es inferior a la media nacional, tiene una oportunidad de desarrollo única para los próximos años. Los efectos del cambio climático que han impactado al país, afortunadamente no han incidido significativamente en el volumen de la precipitación pluvial que recibe la entidad, aunque sí en su periodicidad. Una política de impulso al sector agropecuario debe propiciar la construcción de infraestructura que sea capaz de administrar los recursos hídricos por medio de sistemas de almacenamiento y riego. De esta forma, las regiones con vocación agrícola podrán posicionarse en los próximos años como grandes centros de producción y podrán suplir la oferta de bienes agropecuarios que lamentablemente dejarán de producirse en otras regiones del país.

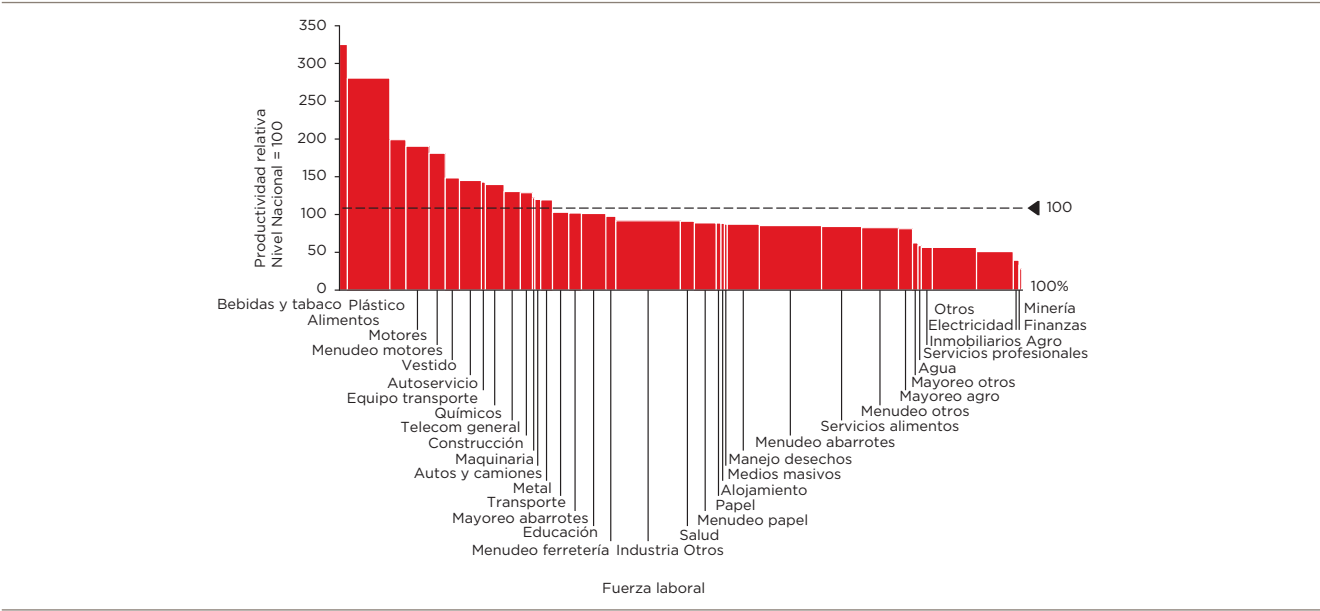
En consecuencia, resulta fundamental desarrollar proyectos estratégicos en el campo

mexiquense, fortalecer el extensionismo rural y la asistencia técnica, implementar el mejoramiento genético de la cría ganadera, establecer centros de acopio para la adquisición y distribución de insumos, vincular a los empresarios y los productores para la generación de proyectos integrales, y fortalecer la reconversión de cultivos y especies ganaderas para impulsar la producción de alimentos para el autoconsumo.

Otro sector estratégico para el desarrollo regional es el turístico. El Estado de México tiene una oportunidad única de atraer tanto al turismo nacional como al turismo internacional que ya visita el Valle de México. Además del desarrollo de corredores turísticos en las zonas que ya son centro de atención de un número importante de visitantes, como es el caso de las zonas arqueológicas, el turismo ecológico y etnocultural son opciones sustentables de desarrollo en muchas regiones de la entidad.

Si bien el análisis de la economía a nivel regional señala la importancia de la ZMVM, la política económica debe ser capaz de identificar la vocación productiva de cada región, a fin de establecer programas que fomenten su desarrollo. Para ello, es necesario identificar los sectores económicos que pueden lograr una ventaja competitiva por situarse en una región determinada, así como definir los modelos de negocios que pueden aplicarse con éxito en cada región y, en su caso, llevar a cabo las inversiones necesarias para detonar su desarrollo. De esta forma, las diferentes regiones serán capaces de generar empleos productivos y bien remunerados que contribuyan al crecimiento económico de la entidad.

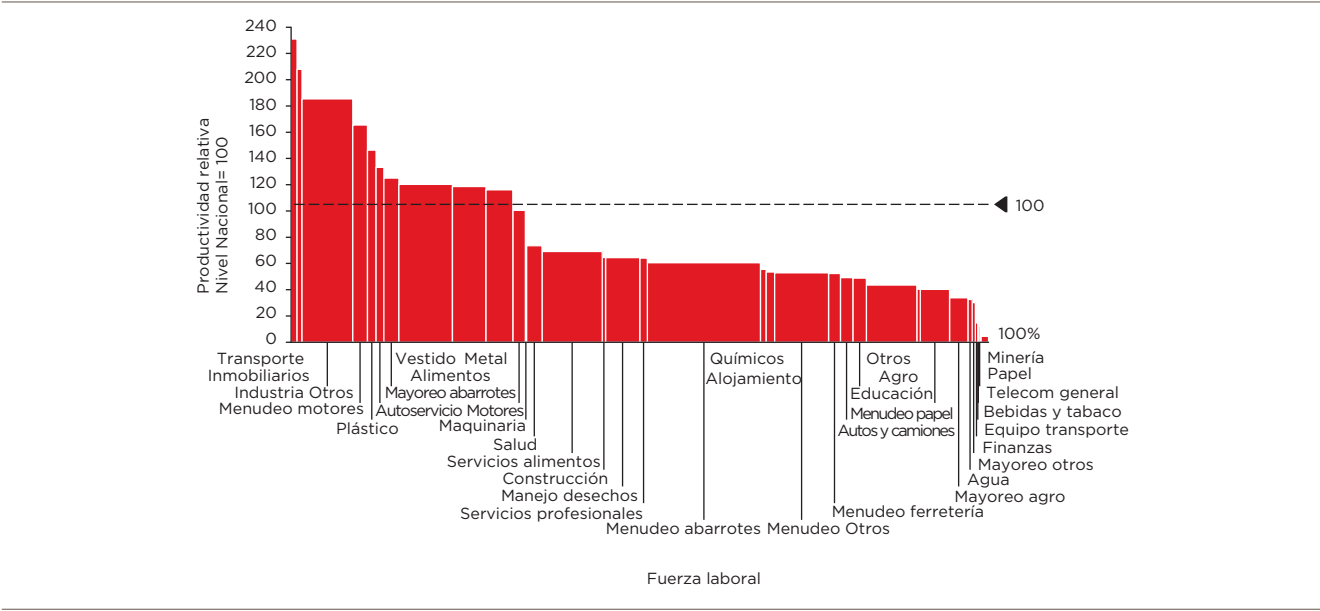
Gráfica 7.14. Productividad por industria en el Valle de Toluca respecto a la media nacional, 2008.
(Productividad relativa, Nivel Nacional=100)



Fuente: Estimación propia con datos del INEGI.



Gráfica 7.15. Productividad por industria en los municipios del interior del Estado de México (se excluye a los municipios de la ZMVM y de la ZMVT) respecto a la media nacional, 2008.
(Productividad relativa, Nivel Nacional=100)



Fuente: Estimación propia con datos del INEGI.



Desarrollo sustentable

La capacidad del planeta para absorber los costos ambientales generados por el crecimiento económico está llegando a su límite en muchos aspectos. Al respecto, se ha observado un importante aumento en las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) en la atmósfera. De no tomarse acciones a nivel global para detener y, en su caso, revertir este fenómeno, las consecuencias del cambio climático podrían tener un alto costo económico y social en los próximos años. Por esta razón, ahora más que nunca todo plan de desarrollo económico demanda considerar sus implicaciones en materia de impacto ambiental.

El *Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017* reconoce que no existe un dilema entre crecimiento económico y medio ambiente. El crecimiento sostenido sólo se presentará en la medida en que se cuide el medio ambiente. En este sentido, el Gobierno Estatal reconoce que son necesarias la acción coordinada y el diseño de políticas públicas para crecer con armonía ecológica.

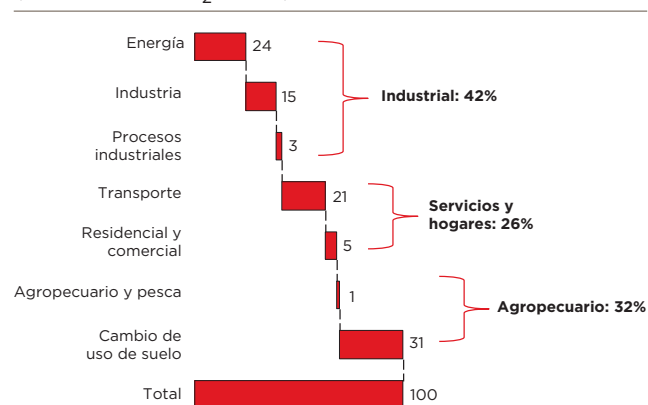
Adicionalmente, debe señalarse que las acciones globales en materia ambiental requieren de una respuesta a nivel local. En este sentido, el Gobierno Estatal plantea dentro de los instrumentos de política económica medidas concretas para avanzar hacia un desarrollo plenamente sustentable. Al respecto, se propone reforzar la política en materia ambiental en tres vertientes: (i) elaborar propuestas para el control de emisiones originadas por la actividad económica de la entidad, (ii) manejar de modo sustentable los residuos industriales y residenciales, e (iii) implementar una política ambiental con visión municipalista que reconozca la importancia de los gobiernos locales en esta materia.

Control de emisiones

Las acciones para reducir las emisiones de CO₂ requieren de una respuesta global que debe iniciar a nivel local. En este sentido, el Gobierno del Estado de México plantea, como parte de su política pública, impulsar el crecimiento económico bajo una senda de desarrollo sustentable. La política económica es la herramienta más eficaz en la tarea de reducir el costo ambiental de la actividad humana. Por ejemplo, en México la generación de energía y las actividades industriales producen por sí solas el 42% de las emisiones del país. Por su parte, el sector transporte emite el 21% del total de gases. La actividad agrícola contribuye sólo con el 1% de las emisiones; sin embargo, si se considera el cambio de uso de suelo de tierras forestales a agrícola, esta cifra aumenta a 31%. Finalmente, los hogares y el sector servicios (excluyendo el transporte) contribuyen con el 5% de las emisiones totales en el país.

Gráfica 7.16. Clasificación de emisiones de CO₂ por sector a nivel nacional.

(toneladas de CO₂ al año)



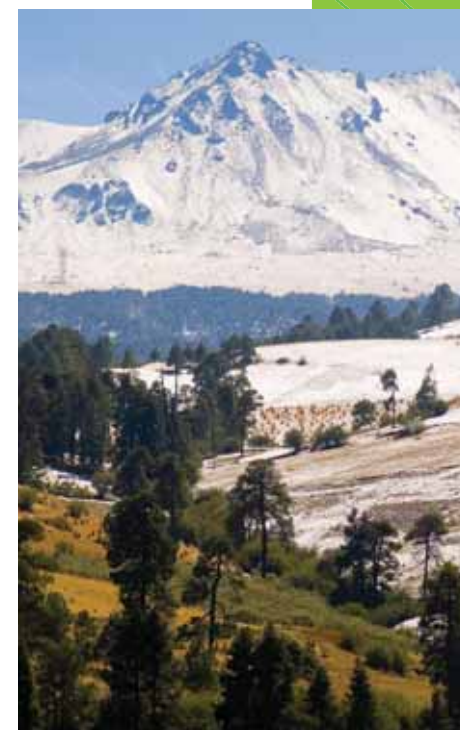
Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Ecología (INE).

A nivel nacional, el Gobierno Federal ha estimado que los costos del cambio climático sobre la economía nacional podrían alcanzar entre 3.5 y 4.2% del PIB. Por otra parte, se calcula que el costo de mitigación de los efectos del cambio climático, los cuales comprenden acciones concretas para reducir la emisión de gases, ascienden alrededor del 0.6% del PIB. Así, a través del *Plan Nacional de Desarrollo (2006-2012)*, el Gobierno Federal se ha planteado la meta de reducir en 30% el nivel de emisiones para el año 2020 y en 50% para el 2050. En este sentido, acorde con la estrategia nacional, el Estado de México impulsará acciones que fomenten el mejoramiento de las condiciones ambientales.

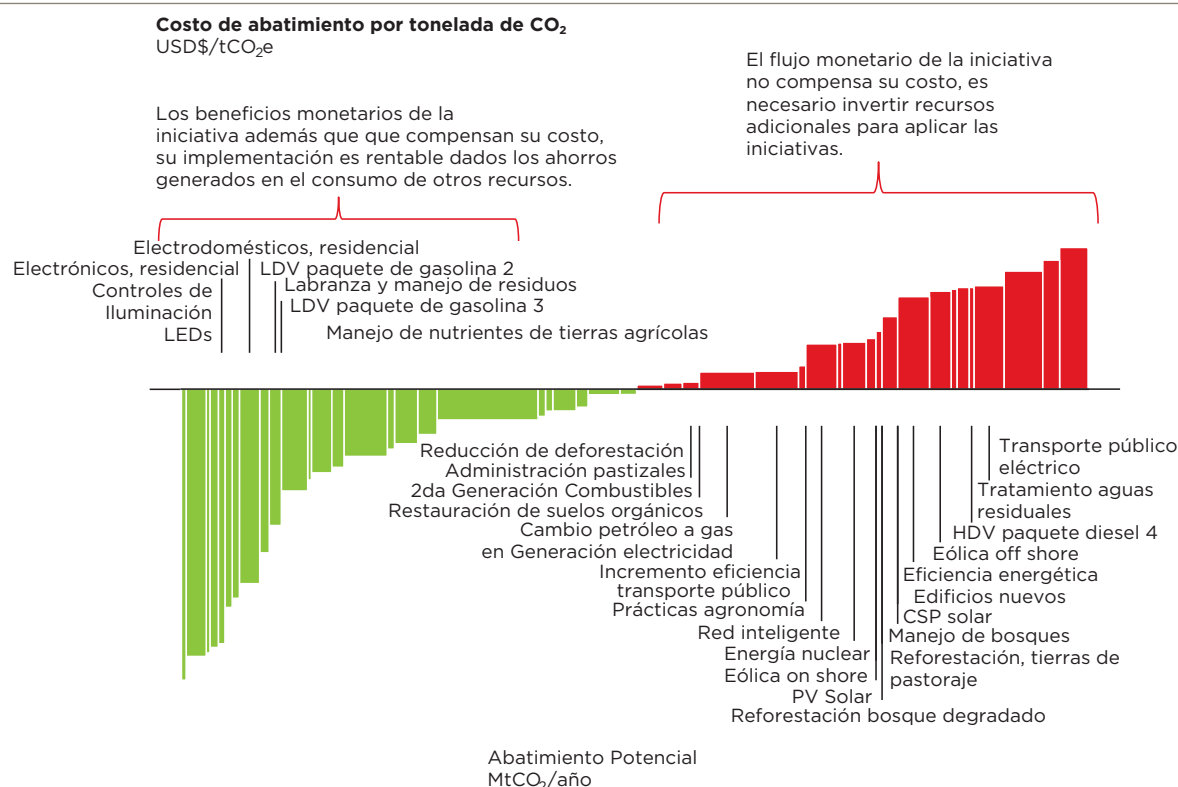
La curva de los costos de abatimiento es una herramienta de análisis que identifica las ini-

ciativas de más alto impacto ambiental, dada la tecnología disponible. Dicha herramienta mide, por un lado, el costo de reducir la emisión de una tonelada de CO₂ en términos monetarios, y por otro, estima el impacto total de las emisiones dada la estructura económica actual.

Derivado de ello, las iniciativas con costos negativos indican que se generan beneficios monetarios positivos, debido al ahorro en el consumo de recursos. Por su parte, las iniciativas con costos positivos señalan que es necesaria una inversión neta positiva para lograr el nivel de abatimiento de CO₂ que puede generarse. La curva de costos de abatimiento estimada para el Estado de México con base en el ejercicio de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) se presenta a continuación:



Gráfica 7.17. Curva de costos de abatimiento por tonelada de CO₂.



Fuente: Estimación propia con datos de la Semarnat y el INEGI.



De acuerdo con la curva de costos estimada para el Estado de México, entre las iniciativas de reducción de las emisiones económicamente más rentables se encuentran medidas de eficiencia energética aplicadas a edificios comerciales, residenciales y a los transportes. Tales iniciativas reducen el consumo de recursos energéticos, tanto de electricidad como de combustibles fósiles, e implican un ahorro monetario que compensa su costo. Dado que este grupo de medidas es financieramente rentable, debería incentivarse al sector privado para que las aplique de inmediato. Sin embargo, esto no sucede en todos los casos, principalmente por la asimetría en la información y por una falta de participantes que ofrezcan estas soluciones en el mercado. En este sentido, el Gobierno Estatal puede jugar un papel muy importante facilitando información y coordinando al sector productivo con los agentes que ofrecen dichas soluciones.

Las iniciativas de abatimiento más costosas, y que no son financieramente rentables, se relacionan con profundos cambios tecnológicos respecto a la generación de energía, tanto en la industria como en el transporte. Entre estas propuestas podemos encontrar el cambio de petróleo a gas en la generación de energía eléctrica, la incorporación de tecnologías renovables, tales como la energía eólica, la hídrica y la nuclear. También se consideran cambios en la eficiencia de los motores de combustión interna para el parque vehicular, inversiones en el transporte público eléctrico y medidas para minimizar el impacto de la deforestación. Dichas acciones, aun cuando impliquen algún tipo de ahorro en el consumo de recursos, no generan un flujo monetario positivo, por lo que es necesario invertir

recursos adicionales para aplicarlas. Cabe señalar que las iniciativas con costo neto positivo no implican que el beneficio económico sea negativo, ya que las externalidades de la reducción de emisiones son positivas en la medida en que los costos del cambio climático sean mayores. Sin embargo, en tanto que el costo económico preciso de las emisiones de CO₂ sea incierto, no será posible determinar exactamente cuándo el costo de una iniciativa dejará de ser económicamente viable.

Ante esta incertidumbre, la estrategia más plausible para la reducción de emisiones consiste en la aplicación de iniciativas de bajo costo y la gradual implementación de las que implican mayores inversiones. Al ser positivo el costo neto de estas iniciativas, se requiere una intervención activa del Gobierno Federal, de modo tal que se generen los incentivos necesarios para aplicarlas. En este sentido, el Gobierno del Estado de México cuenta con un margen de acción importante para incentivar la adopción de este tipo de iniciativas.

En términos de impacto, se observa que el potencial de abatimiento de CO₂ por parte de las iniciativas con costo negativo tiene un efecto casi tan alto como el de las iniciativas de costo más elevado. Por ello, la política de desarrollo sustentable más rentable en materia de reducción de emisiones se debe centrar en generar los incentivos para que el sector privado lleve a cabo acciones de eficiencia energética.

Manejo de residuos

Adicionalmente a la necesidad de reducir las emisiones de CO₂, el Estado de México enfrenta dos grandes retos ambientales estrechamente

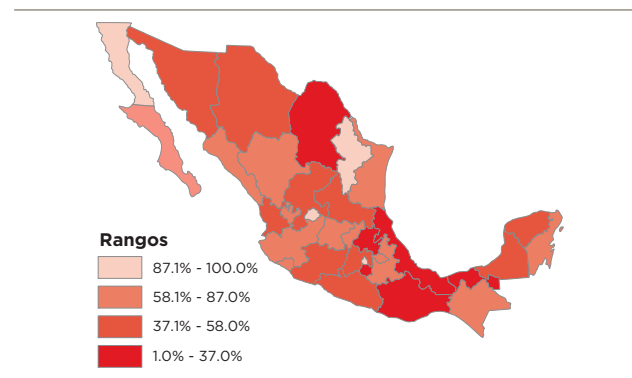
relacionados. El primero consiste en el manejo de residuos generados por la industria y las zonas metropolitanas, y el segundo, la administración de los recursos hidráulicos, y el manejo y tratamiento de las aguas residuales. En el mismo sentido que en la reducción de las emisiones de CO₂, la entidad requiere de una política precisa respecto al manejo sustentable de residuos, pues de lo contrario se podría incurrir en costos económicos y sociales muy altos en el futuro inmediato.

En el Estado de México se concentra aproximadamente 13.5% de la planta industrial nacional y 13.5% de la población del país. Por ello, no es sorprendente que el manejo de residuos sea un reto tan grande, sólo comparable con el que enfrenta el Distrito Federal.

En materia de manejo de desechos sólidos, la entidad dispone el 57.3% de sus residuos en rellenos sanitarios. Esto lo ubica en el lugar decimonoveno, cerca de la media del país. Sin embargo, frente a entidades comparables, el Estado de México aún tiene grandes retos que afrontar. Respecto a la generación de residuos industriales peligrosos por habitante, la entidad ocupa un lugar significativamente inferior a la media nacional, a pesar de contar dentro de su territorio con una importante planta industrial. Derivado de ello, este indicador señala una capacidad mayor respecto al nivel nacional para tratar este tipo de residuos.

Mapa 7.10. Residuos sólidos tratados en relleno sanitario por entidad federativa.

(% de residuos totales)

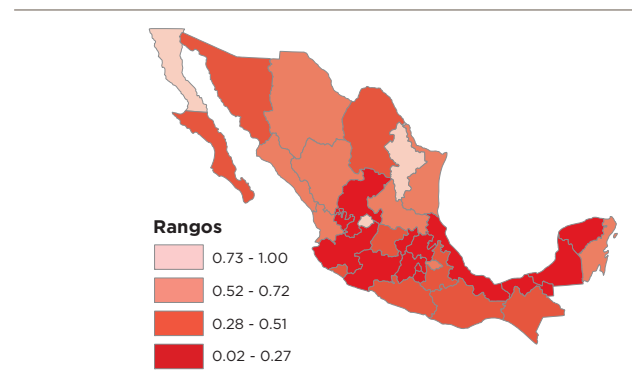


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

En términos del manejo de aguas residuales, en la entidad, se da tratamiento al 21% de los caudales generados. Esto la ubica en una posición favorable respecto al DF, donde se trata sólo el 13% de dichos caudales, pero significativamente desfavorable en relación con entidades como Aguascalientes, Nuevo León y Baja California, donde recibe tratamiento más del 70% de las aguas residuales.

Mapa 7.11. Tratamiento de aguas residuales por entidades federativas.

(razón de agua tratada sobre agua total)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.





Así, el Estado de México debe fortalecer sus acciones para el tratamiento de residuos tanto sólidos como de aguas negras. Por lo tanto, resulta de gran importancia que estos temas sean parte de la agenda pública estatal.

Política ambiental municipal

El manejo de residuos sólidos, desde la recolección de basura hasta su procesamiento y reciclaje, así como la administración de las aguas residuales, es una potestad de los gobiernos municipales.

La administración eficiente de residuos demanda la inversión de una gran cantidad de recursos que puede escapar a la capacidad financiera de los gobiernos municipales. Asimismo, las tecnologías más eficientes para su manejo presentan economías de escala. Por ello, desde un punto de vista económico, resulta más productivo que dos o varios municipios compartan este tipo de inversiones.

En este sentido, el Gobierno Estatal tiene la oportunidad de servir como un facilitador para la coordinación de los esfuerzos intermunicipales en materia de inversión en infraestructura para el manejo de residuos, ya sean plantas de tratamiento de agua, plantas de procesamiento de residuos o centros de reciclaje.

Sin embargo, la política ambiental no se limita a realizar inversiones en infraestructura. Por ejemplo, el éxito de un programa de reciclaje a gran escala requiere, más que de la inversión en infraestructura, de una activa participación de la ciudadanía. Al respecto, corresponde a los municipios implementar, desde el nivel local, programas de educación ciudadana para fomentar una cultura ambiental. Por lo tanto, el Gobierno del Estado de México debe coordinar sus esfuerzos en esta materia de manera muy estrecha con la autoridad municipal.

Objetivos y estrategias

La visión del Gobierno Estatal en materia de progreso económico consiste en desarrollar una economía competitiva que genere empleos bien remunerados para la construcción de un Estado Progresista. Para ello, se han definido objetivos que serán la base de la política económica que seguirá la actual Administración Pública Estatal, que son consistentes con las características económicas y productivas que han sido presentadas en el diagnóstico anterior.

Objetivo 1.

Promover una economía que genere condiciones de competitividad.

El Estado de México, al ser parte de la región con mayor actividad económica del país, está inmerso en un proceso de globalización y apertura comercial con el resto del mundo. Asimismo, es uno de los principales motores de crecimiento económico del país. Con el fin de mantener las ventajas comparativas que posee, el Gobierno Estatal debe generar condiciones de competitividad que permitan la atracción de inversiones altamente productivas y promotoras del crecimiento económico. En particular, se han de establecer líneas de acción en estrecha colaboración con los gobiernos municipales para detonar el crecimiento desde el ámbito local. Para cumplir con este objetivo, se han diseñado las siguientes estrategias:

- (i) Desarrollar y mantener la infraestructura;
- (ii) fortalecer el transporte público para facilitar la movilidad de los mexiquenses;
- (iii) vincular la educación con los centros de trabajo;
- (iv) generar la simplificación administrativa y adecuación normativa;
- (v) atraer inversión en sectores altamente competitivos; y,
- (vi) fomentar el desarrollo de una sociedad del conocimiento.

Objetivo 2.

Generar un mayor crecimiento económico por medio del fomento a la productividad y el empleo.

El crecimiento económico se produce por el aumento de la fuerza laboral a partir de factores demográficos, y por la productividad de los determinantes de la provisión de bienes y servicios. Por lo anterior, es relevante el incremento de la productividad, importando prácticas efectivas, para poder generar empleos en condiciones adecuadas ante el crecimiento natural de la fuerza laboral. Para cumplir con este objetivo, se han diseñado las siguientes estrategias:

- (i) Capacitar y profesionalizar a la fuerza laboral mexiquense; e,
- (ii) impulsar la inversión productiva.

Objetivo 3.

Impulsar el desarrollo de sectores específicos.

Existen sectores en el Estado de México con potencial de crecimiento en su productividad, que tienen gran relevancia porque generan empleos y, en algunos casos, promueven una derrama





económica en zonas alejadas de los grandes centros productivos. Entre estos sectores se encuentran el comercio, la construcción y los servicios de alimentos, los cuales brindan empleo a una significativa parte de los mexicanos. Asimismo, sectores como el agropecuario y el turístico también poseen un gran potencial para desarrollar opciones de empleo en la entidad. Para cumplir con este objetivo, se han diseñado las siguientes estrategias:

- (i) Impulsar la productividad de los sectores económicos que sean los grandes generadores de empleo;
- (ii) apoyar al campo por sus ventajas y significado social;
- (iii) posicionar al Estado de México como uno de los principales destinos turísticos sin costa del país; y,
- (iv) fomentar la comercialización local, nacional e internacional de los productos mexicanos.

Objetivo 4. Impulsar el desarrollo de las economías regionales para alcanzar un progreso equitativo.

Cada región en el Estado de México posee una vocación productiva que puede ser aprovechada por sus condiciones geográficas, sociales y económicas. Fortaleciendo los esquemas de colaboración regional, se puede alcanzar un desarrollo más homogéneo en todo el territorio. Para cumplir con este objetivo, se han diseñado las siguientes estrategias:

- (i) Detonar la vocación productiva local; y,
- (ii) planear y fomentar el desarrollo regional.

Objetivo 5. Alcanzar un desarrollo sustentable.

El desarrollo económico no está enfrentado al cuidado del medio ambiente. Por ello, además de promover la atracción de industrias productivas y competitivas, se deben impulsar acciones que propicien la atención a nuestro entorno. Para cumplir con este objetivo, se han diseñado las siguientes estrategias:

- (i) Hacer un uso responsable y eficiente del agua;
- (ii) llevar a cabo un manejo sustentable de los residuos sólidos;
- (iii) fortalecer el control de emisiones;
- (iv) promover una cultura ambiental; y,
- (v) coordinar y fomentar la protección, conservación y restauración de zonas ecológicas ambientales.

Indicadores²³

Al igual que en materia de desarrollo social, el Gobierno Estatal ha llevado a cabo una selección de indicadores generales que ayudan a la Administración Pública Estatal a medir el desempeño de las acciones gubernamentales en materia de desarrollo económico. El seguimiento de indicadores permitirá a la presente Administración llevar a cabo una evaluación continua de sus políticas en materia económica y así propiciar un impacto positivo en la población.

Al igual que en las estrategias en materia de desarrollo social, el Gobierno Estatal se planteará metas respecto a dichos indicadores a través de sus Programas Sectoriales.

23. En los Programas Sectoriales correspondientes se habrán de establecer los niveles objetivos de dichos indicadores, ya sean puntuales, de rango o brecha, respecto al nivel nacional.

Cuadro 7.1. Principales indicadores para el seguimiento de la política de un Estado Progresista.

Indicador	Fuente de datos inicial
Productividad, global y por sector económico	INEGI*
Tasa de informalidad laboral	INEGI*
Porcentaje de trabajadores que ganan menos de dos salarios mínimos mensuales	INEGI*
Tasa neta de participación laboral de la mujer	INEGI*
Posición en materia de competitividad	Protego**
Líneas telefónicas fijas y penetración de la telefonía móvil por cada 100 habitantes	COFETEL*
Porcentaje de hogares con acceso a Internet	INEGI*
Número de unidades de transporte público por cada 1,000 habitantes	INEGI
Porcentaje de disposición de residuos sólidos en rellenos sanitarios	INEGI*
Porcentaje de agua tratada	Conagua*
Densidad de la red carretera asfaltada (km asfaltados entre km de superficie territorial)	SCT
Penetración del sistema financiero privado (cartera de crédito vigente como porcentaje del PIB)	CNBV
Penetración de los seguros en la economía (primas como porcentaje del PIB)	CNSF
Ingresos por turismo por cada 1,000 habitantes	INEGI
Número de empresas con más de 250 empleados	SIEM
Patentes solicitadas por cada millón de habitantes	IMPI
Valor agregado de la industria manufacturera maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX)	INEGI

*Dicho indicador se encuentra en línea con los Objetivos del Milenio (ODM).
** El Índice de Competitividad Protego ha sido elaborado por encargo del Gobierno Estatal.



Líneas de acción del Estado Progresista

Objetivo 1. Promover una economía que genere condiciones de competi- tividad.

1.1. Desarrollar infraestructura.

- Gestionar ante el Gobierno Federal la construcción de obras de infraestructura vial en particular dentro de la Zona Metropolitana del Valle de México.
- Impulsar la creación de un programa que lleve a cabo obras de infraestructura mediante aportaciones de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, así como por empresas y organizaciones sociales.
- Complementar las obras de infraestructura vial en el poniente del Valle de México.
- Gestionar con el Gobierno Federal la construcción de infraestructura vial en la Zona Metropolitana del Valle de México.
- Elaborar en coordinación con los gobiernos municipales los inventarios de infraestructura carretera y derechos de vía de la entidad.
- Gestionar la construcción de distribuidores viales y libramientos en vías conflictivas, donde converjan carreteras federales.
- Promover en coordinación con los gobiernos municipales, inversiones estratégicas en infraestructura para promover el establecimiento de parques industriales, de centros logísticos y de transporte multi-modal con tecnología moderna.
- Promover la infraestructura que permita la integración de las cadenas productivas de la industria con la implementación e innovación de nuevas tecnologías ambiental-

mente responsables, que atiendan tanto la vocación productiva de las regiones y municipios como los retos y las demandas actuales del desarrollo.

- Consolidar, a través de infraestructura de telecomunicaciones, el Corredor Industrial del Norte de la entidad.
- Impulsar la ejecución de las obras de referencia mediante el Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México, el Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de Toluca, la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, el Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana y las comisiones metropolitanas y/o grupos de trabajo respectivos.
- Establecer las bases para que se presente una adecuada operación y mantenimiento de las obras existentes, con la participación de los municipios.
- Colaborar estrechamente con los municipios de la ZMVM en la elaboración de políticas conjuntas y coordinadas que impulsen la productividad de la región.
- Mantener las redes primarias en óptimas condiciones de transitabilidad.
- Construir y modernizar vialidades interregionales que faciliten la comunicación entre regiones y la conectividad de las vías secundarias de la entidad.
- Atender la problemática y regularización en materia de derechos de vía.
- Establecer proyectos estratégicos que mejoren las vialidades, carreteras libres de peaje y autopistas, y que impulsen la movilidad y enlace de los centros de producción y consumo.
- Incrementar, modernizar y conservar la infraestructura vial y aeroportuaria, con mecanismos de financiamiento que per-

mitan incluir la participación pública y privada.

- Incrementar el volumen de agua potable suministrado a los municipios del oriente del Valle de México con una mejor distribución, a través de la infraestructura de conducción del Macrocircuito de Distribución de Agua Potable.
- Fortalecer los programas estatales de electrificación con recursos propios y de otras fuentes para dar respuesta ágil y oportuna a la demanda.
- Promover la participación privada en la construcción de infraestructura para el abasto de energía eléctrica que promueva el desarrollo económico.
- Trabajar junto con los gobiernos municipales en la ampliación y modernización de los sistemas de alumbrado público, para que la ciudadanía cuente con un mejor servicio en calidad y cantidad.
- Establecer esquemas de coordinación entre los tres órdenes de gobierno y la iniciativa privada, para ampliar y mejorar la infraestructura de la entidad.

1.2. Fortalecer el transporte público para facilitar la movilidad de los mexiquenses.

- Promover, en coordinación con otros niveles de gobierno y entidades federativas, el desarrollo de transporte público masivo entre los valles de Toluca y de México.
- Promover, en coordinación con los gobiernos Federal, del DF y los municipales, el desarrollo de sistemas de transporte masivo.
- Fortalecer el transporte público como la principal solución del problema de congestamiento de las principales vías de

comunicación de la ZMVM, en colaboración con los gobiernos municipales.

- Incrementar y conservar la infraestructura de transporte masivo, con mecanismos de financiamiento que incluyan la participación privada y de los concesionarios.
- Promover la operación y uso de transporte escolar en escuelas públicas y privadas.
- Avanzar hacia la consolidación de un sistema de transporte integrado en las ciudades de la entidad.
- Establecer un sistema de rutas troncales urbanas de manera conjunta con los gobiernos municipales y los concesionarios.
- Orientar la función del transporte público de baja capacidad para efficientar la alimentación del transporte masivo.
- Propiciar acuerdos con los concesionarios para continuar con la modernización administrativa del sector, y su incorporación organizada a los nuevos esquemas para la prestación del servicio público.
- Garantizar la seguridad de los pasajeros a través de la renovación del parque vehicular con unidades modernas y la capacitación obligatoria de los operadores.
- Garantizar la seguridad de los usuarios del transporte público concesionado a través de la capacitación obligatoria de los operadores.

1.3. Vincular la educación con los centros de trabajo.

- Promover la vinculación de empresas y universidades para crear y consolidar clústeres de innovación y generación de empleos de alto valor agregado.
- Promover el empleo a través de capacitación, bolsas de trabajo y ferias de empleo.

- Vincular empresas y universidades para la creación de empleos.
- Impulsar programas para la apropiación y uso de las tecnologías de la información y la comunicación entre los estudiantes de todos los niveles educativos.
- Otorgar becas para que los alumnos destacados estudien en el extranjero.
- Otorgar becas para que los alumnos mexicanos puedan estudiar en universidades de prestigio como la UNAM, el IPN y la UAM.
- Respalidar el establecimiento de Centros de Educación Técnica para formar capital humano que potencialice la productividad regional.
- Invertir en capital humano para desarrollar una fuerza laboral con un alto valor agregado y propiciar la innovación.
- Impulsar el desarrollo de programas educativos vinculados con proyectos productivos, mediante convenios con los diferentes sectores productivos.
- Establecer fondos para el desarrollo de proyectos de alto impacto productivo y desarrollo tecnológico.
- Fomentar el desarrollo de laboratorios y plantas piloto a través del Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología (COMECyT).
- Actualizar el contenido de los cursos de capacitación en el trabajo, de acuerdo a las necesidades económicas de la actividad y la región.

1.4. Generar una simplificación administrativa y adecuación normativa.

- Gestionar, ante autoridades municipales, un programa para la expedición de la licencia de operación provisional e inmediata para negocios que no impliquen riesgos sociales, a la salud o ambientales.

- Implementar reformas y modificaciones administrativas para impulsar las mejores prácticas en políticas públicas que han mostrado efectividad en otras entidades.
- Instrumentar un programa integral que incluya modificaciones al marco normativo para la simplificación de trámites de apertura de negocios, en estrecha colaboración con los municipios.
- Eliminar el impuesto de la Tenencia Vehicular a partir del 1° de enero del 2012, en términos de la legislación en la materia y con las salvedades del caso.
- Gestionar estímulos fiscales focalizados.
- Mejorar la eficiencia del marco regulatorio para lograr la disminución de requisitos, costos y tiempos, en estrecha colaboración con los municipios de la entidad.
- Coordinar el marco normativo de los municipios para establecer un estándar de trámites en la creación y operación de negocios en el Valle de México.
- Implementar diversas acciones para la aplicación integral de la Ley de Mejora Regulatoria y la Ley de Fomento Económico y Competitividad, en los ámbitos estatal y municipal.
- Ampliar la gama de trámites estatales a través de medios electrónicos.
- Unificar los criterios normativos y de acción tendientes a una administración de justicia laboral eficaz.
- Instrumentar mecanismos que faciliten la tramitación y aplicación de los procedimientos jurídico-administrativos contenidos en el marco laboral.
- Impulsar la certeza jurídica en materia laboral.
- Desarrollar programas para reducir las tasas de desempleo y la economía informal.

- Promover una simplificación fiscal focalizada para reposicionar los sectores productivos de la entidad, en particular el turismo.

1.5. Atraer inversión en sectores altamente competitivos.

- Atraer, en conjunto con los gobiernos municipales, industrias productivas de alto valor agregado en las que la entidad cuenta con ventajas competitivas.
- Llevar a cabo acciones para retener en la entidad a la industria que desee reubicar sus operaciones en una localidad diferente a la que actualmente ocupa, en colaboración con el municipio.
- Consolidar los grupos industriales organizados en redes de colaboración (clústeres).
- Promover el desarrollo y especialización de ramas de la manufactura con alto valor agregado, capaces de exportar.
- Atraer Inversión Extranjera Directa (IED) en aquellos subsectores de nuevas industrias con alto desarrollo tecnológico y generadoras de mayor valor agregado.
- Generar condiciones adecuadas de seguridad pública para la atracción de inversiones en toda la entidad.

1.6. Fomentar el desarrollo de una sociedad del conocimiento.

- Contar con un marco normativo e institucional que permita operar mecanismos para el financiamiento de proyectos, de programas y de acciones que fortalezcan las áreas de ciencia, de tecnología y de innovación, que integre a los diferentes sectores de la sociedad.
- Diseñar programas e instrumentos que coadyuven tanto a la enseñanza, la capacitación y la formación de talento de alto

nivel en ciencia, tecnología e innovación, así como la incorporación al mercado laboral.

- Fortalecer y crear infraestructura científica, tecnológica y de espacios lúdicos que promuevan la ciencia y la tecnología.
- Generar el conocimiento científico y tecnológico, además de la vinculación de su fortalecimiento.
- Implementar mecanismos para articular el sistema estatal de innovación, y promover programas para emprender negocios de innovación.
- Impulsar programas de fomento a la divulgación y difusión de la ciencia y la tecnología.
- Implementar programas de financiamiento para proyectos de innovación, investigación científica, desarrollo tecnológico, formación de capital humano y divulgación de la ciencia, así como la vinculación con una red de inversionistas.
- Apoyar y fomentar la realización de proyectos de investigación científica básica y aplicada, así como de desarrollo tecnológico, además de nuevos proyectos y servicios en áreas prioritarias que generen conocimiento útil.
- Diseñar políticas de apoyo a la investigación que se realiza en las instituciones de Educación Superior.
- Articular los esfuerzos institucionales para potenciar la investigación y obtener mejores resultados.
- Impulsar proyectos de investigación que contribuyan a solucionar problemas específicos.



Objetivo 2.
Generar un mayor crecimiento económico por medio del fomento a la productividad y el empleo.

2.1. Capacitar y profesionalizar a la fuerza laboral mexicana.

- Desarrollar un programa integral de capacitación y fomento a la cultura emprendedora para impulsar la productividad y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Incrementar la incubación de empresas y negocios, preferentemente aquéllas vinculadas a la tecnología.
- Organizar cursos y talleres en materia de comercio exterior.
- Promover programas de asistencia técnica en los procesos de producción así como la utilización de maquinaria y equipo nuevos.
- Profesionalizar al sector turístico a través de la capacitación de los recursos humanos y la certificación de las empresas turísticas.
- Difundir en las plantas productivas los mecanismos establecidos por la ley respectiva, para garantizar la permanencia y productividad de las fuentes de trabajo, a través de los convenios de modificación, suspensión y terminación de las relaciones de trabajo.

2.2. Impulsar la inversión productiva.

- Invertir recursos para otorgar financiamiento y capacitación a PyMES.
- Invertir recursos para otorgar financiamiento y capacitación para las incubadoras de negocios.
- Promover los Microcréditos a la Palabra.

- Gestionar la conversión de recursos federales y estatales para microcréditos Capital Semilla, y demás instrumentos de financiamiento para las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Promover el acceso al crédito a través de los fondos de garantías e impulsar servicios de aseguramiento para beneficio de productores afectados por contingencias climáticas y/o riesgos asociados a variaciones de precios de mercado.

Objetivo 3. Impulsar el desarrollo de sectores específicos.

3.1. Impulsar la productividad de los sectores económicos que son los grandes generados de empleos.

- Priorizar en la política económica el crecimiento, la generación de empleos y la productividad.
- Impulsar el establecimiento de modelos de negocios altamente productivos en el sector comercial.
- Fomentar el desarrollo de clústeres comerciales que atraigan servicios de alto valor agregado a la Zona Oriente de la Zona Metropolitana del Valle de México.
- Crear condiciones para que las empresas del sector servicios sean capaces de imitar las mejores prácticas de negocio a nivel nacional.
- Fomentar, junto con los municipios, la atracción de comercios y servicios que demanda localmente la población de las ciudades dormitorio de la zona conurbada del Valle de México.
- Impulsar la difusión de la importancia de la actividad artesanal del Estado de México en mercados locales, regionales y nacionales.
- Generar mecanismos de comercialización de productos artesanales.
- Desarrollar y ejecutar programas de orientación, asesoría y asistencia técnica.
- Impartir cursos de capacitación a artesanos del Estado de México.

3.2. Apoyar al campo por sus ventajas y significado social.

- Promover el desarrollo de un programa de financiamiento y capacitación para generar empresas agrícolas.
- Establecer programas para el apoyo en la adquisición de insumos productivos y equipo de trabajo.
- Fortalecer el programa de apoyo financiero para el impulso de proyectos productivos en el campo mexiquense.
- Apoyar al campo mexiquense para que se convierta en líder nacional en agricultura por contrato.
- Promover la agricultura orgánica a través de estímulos económicos y financiamiento.
- Promover y otorgar apoyos a la producción de maíz y la comercialización de tortilla.
- Impulsar la difusión de tecnología entre los productores agropecuarios.
- Promover la transformación de la estructura productiva del sector agropecuario de manera que responda a las nuevas necesidades alimentarias y climáticas.
- Fomentar la implementación de tecnología de punta, de paquetes tecnológicos y de asistencia técnica especializada entre productores con alto potencial productivo en maíz.
- Apoyar la adquisición de especies pecuarias genéticamente mejoradas además de equipamiento pecuario.
- Apoyar la operación del Centro de Mejoramiento Genético Ovino.
- Fomentar la producción y distribución de diversas especies acuícolas.
- Impulsar la comercialización de productos agropecuarios, a través de vinculaciones, ferias y exposiciones.



3.3. Posicionar a la entidad como uno de los principales destinos turísticos sin costa del país.

- Impulsar el turismo de negocios, cultural, deportivo y ecológico.
- Consolidar como destinos a las localidades que tienen la Categoría de Pueblo con Encanto, a través del mejoramiento de la imagen urbana, la profesionalización y la certificación de los servicios turísticos y la promoción de sus atractivos, así como dar esa categoría a otros pueblos con vocación o potencial para el desarrollo de la actividad turística.
- Impulsar el desarrollo de los Corredores Turísticos de Sor Juana y de Teotihuacán.
- Impulsar el desarrollo y cuidado de la zona que integra al País de la Monarca, en coordinación con el Gobierno del Estado de Michoacán.
- Promover el turismo de negocios.
- Promover un marco normativo y conceptual que propicie el desarrollo de una oferta turística competitiva.
- Promover un nuevo modelo de turismo que se oriente hacia la cultura, la ecología y los negocios.

3.4. Fomentar la comercialización local, nacional e internacional de los productos mexiquenses.

- Fortalecer la producción y consumo de productos locales para promocionarlos a nivel nacional e internacional y así contribuir en la generación de empleos.
- Impulsar la distribución y venta de productos perecederos producidos en la entidad, con el propósito de favorecer la

oferta directa sin intermediarios, y de esta forma disminuir los precios al consumidor final.

- Incentivar modelos de negocio que sean más productivos y reduzcan los costos de producción.
- Realizar convenios de vinculación entre productores para fortalecer las cadenas distributivas del mercado interno.
- Identificar productos elaborados en la entidad con potencial exportador, a fin de iniciar o aumentar su venta en el extranjero.

Objetivo 4. Impulsar el desarrollo de las economías regionales para alcanzar un progreso equitativo.

4.1. Detonar la vocación productiva local.

- Promover proyectos productivos en zonas marginadas, con el objeto de impulsar el empleo y el desarrollo económico local.
- Promover el uso de tecnologías apropiadas a las regiones y municipios, para propiciar el desarrollo de la economía local.
- Promover proyectos de desarrollo regional basados en la vocación productiva y de servicios, a través de la construcción de infraestructura básica.
- Promover condiciones de competencia igualitaria para las micro y pequeñas empresas, las cuales representan a los principales generadores de empleo en la entidad.
- Promover proyectos productivos acordes a la vocación económica del municipio.
- Promover las condiciones para el desarrollo de la industria minera en la entidad.
- Fomentar el aprovechamiento sustentable de los recursos minerales metálicos y no metálicos, promoviendo las condiciones para el desarrollo de las industrias minera y de la construcción, así como el desarrollo urbano.

4.2. Planear para fomentar el desarrollo regional.

- Consolidar y mantener actualizado el Sistema Estatal de Desarrollo Urbano en sus niveles estatal, regional y municipal.

- Fortalecer los mecanismos de coordinación intersectorial y los niveles de gobierno que participan en la normalización, autorización y control del desarrollo urbano.
- Promover entre los municipios el uso de la planeación urbana como instrumento de crecimiento y bienestar social, así como el ordenamiento territorial.



Objetivo 5. **Alcanzar un desarrollo sustentable.**

5.1. Hacer un uso responsable del agua.

- Incrementar el aprovechamiento de los recursos de agua de las diferentes presas en la entidad.
- Sustituir y perforar nuevos pozos.
- Llevar a cabo la reutilización e intercambio de aguas tratadas.
- Llevar a cabo obras y acciones para la recarga de acuíferos.
- Contribuir a la construcción de sistemas de tratamiento de aguas residuales municipales y de drenaje sanitario.

5.2. Llevar a cabo un manejo sustentable de los residuos sólidos.

- Apoyar la gestión y desarrollar nuevos mecanismos de participación para construir nuevos rellenos sanitarios y mejorar los existentes.
- Impulsar al reciclaje como una solución sustentable al problema de los residuos sólidos.
- Avanzar junto con el DF hacia una solución sustentable para el manejo de residuos en la Zona Metropolitana del Valle de México.

5.3. Avanzar hacia el control de emisiones.

- Impulsar acciones autofinanciables para la reducción de emisiones por medio de programas de eficiencia energética con la colaboración del sector privado.
- Promover, en coordinación con las autoridades municipales, la sustitución del alumbrado público regular, por uno solar y de bajo consumo de energía.

- Implementar programas de eficiencia energética en las dependencias gubernamentales.
- Promover la producción y explotación de energías renovables.
- Facilitar información y coordinar al sector productivo para propiciar la reducción de emisiones, con soluciones económicamente viables.
- Crear incentivos para que el sector privado realice acciones de eficiencia energética.
- Impulsar el uso de tecnologías limpias y de vanguardia en el transporte masivo.
- Promover un programa integral de transporte público que permita renovar el parque vehicular.

5.4. Promover una cultura ambiental.

- Crear el Premio Estatal del Medio Ambiente.
- Gestionar nuevos Centros de Educación Ambiental y Cambio Climático.
- Procurar políticas públicas en armonía con el medio ambiente.
- Impulsar la evaluación permanente de los impactos ambientales y diseñar programas para reducir sus efectos.
- Desarrollar campamentos de diversión y educación ambiental en la entidad, para brindar opciones ecoturísticas a los habitantes de la entidad y para que los mexiquenses aprendan a cuidar el medio ambiente mientras se divierten.
- Promover la capacitación y la creación de talleres sobre empleos relacionados con el cuidado del medio ambiente.
- Fortalecer la difusión y cumplimiento del Código para la Biodiversidad en el Estado de México e impulsar sanciones más severas contra el maltrato y el abandono animal.

- Fortalecer y ampliar el Programa Pago por Servicios Ambientales (PSA).
- Impulsar la implementación de programas de certificación a Escuelas Ambientalmente Responsables (EAR).
- Impulsar la difusión de acciones que contribuyan a combatir el cambio climático.
- Promover la prevención, remediación, restauración, conservación y protección de los recursos naturales en la entidad.
- Fortalecer la normatividad para ampliar la protección del medio ambiente, con la participación del gobierno y la sociedad.
- Impulsar la participación ciudadana como el eje de las acciones de mejora ambiental.

5.5. Cuidar zonas ecológicas y ambientales.

- Gestionar recursos para fortalecer el programa de recuperación de los sistemas lacustres de la entidad.
- Fortalecer las acciones de atención a la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca.
- Promover la restauración de los parques del Xinantécatl, el Popocatepetl y el Iztaccíhuatl.
- Fortalecer las acciones de saneamiento del Río Lerma y de depósitos de residuos urbanos.



PILAR 3
**SOCIEDAD
PROTEGIDA**



GOBIERNO QUE TRABAJA Y LOGRA
enGRANDE



> E J E S T R A N S V E R S A L E S >

GOBIERNO QUE TRABAJA Y LOGRA
enGRANDE

Diagnóstico

Una Sociedad Protegida es aquella en la cual todos sus miembros, sin importar su género, edad, nacionalidad, origen, religión, lengua, o cualquier otra característica, tienen derecho a la seguridad y a un acceso equitativo de una justicia imparcial. El diagnóstico de la Sociedad Protegida en el Estado de México fue elaborado desde la perspectiva de qué o quién pone en riesgo el derecho a la seguridad, ya sean: (i) otros individuos, (ii) el gobierno, o (iii) el medio ambiente. A continuación se presenta una perspectiva integral sobre la situación que guarda el tema de la seguridad y justicia en el Estado de México desde la óptica antes descrita.

Seguridad ciudadana y la procuración de justicia

El derecho a la seguridad y a la justicia se fundamenta, en su concepción más básica, en la protección de la persona en contra de actos lesivos de otros individuos.

El Gobierno Estatal ha realizado importantes esfuerzos para garantizar el derecho a la seguridad y a la justicia por medio de una profunda reforma a los sistemas de seguridad ciudadana, procuración e impartición de justicia. Por un lado, el 19 de octubre de 2011 se promulgó la Ley de Seguridad del Estado de México, la cual es un parteaguas en el cumplimiento de la función de seguri-

dad, ya que establece el concepto de Seguridad Ciudadana, que coloca a la persona como eje central de su atención a la persona, asegurando el ejercicio de su ciudadanía, sus libertades y derechos fundamentales. De esta manera, se busca disponer espacios de participación social armónica, propiciando la solución pacífica de los conflictos interpersonales y sociales, fortaleciendo las instituciones y propiciando condiciones que permitan a los ciudadanos desarrollar de forma permanente sus capacidades en un ambiente de certeza. Para hacer cumplir este enfoque se crea la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC). Cabe mencionar que la Ley de Seguridad del Estado de México otorga a esta Secretaría nuevas y mayores responsabilidades en materia de prevención y combate especializado del delito, de reinserción social, de participación ciudadana, de seguridad privada y pirotecnia, entre otras, lo cual obliga al fortalecimiento de su estructura orgánica para cumplir a cabalidad con los imperativos legales vigentes.

Por otro lado, el sistema de justicia se encuentra sujeto a una profunda transformación que lo convertirá en un sistema acusatorio basado en juicios orales. Esta reforma permitirá una procuración e impartición de justicia más justa y expedita. Debido a que el Estado de México ha sido una de las entidades pioneras en la aplicación de este modelo, fue necesario adecuar el Código de Procedimientos Penales para armonizar la





legislación estatal con la legislación federal. Así, para llevar a cabo un diagnóstico integral en materia de seguridad ciudadana y procuración de justicia, se consideraron los cambios estructurales descritos y se desarrollaron los siguientes puntos: (i) seguridad ciudadana, (ii) procuración de justicia, (iii) impartición de justicia y (iv) reinserción social.

Para materializar las aspiraciones de seguridad y justicia de los mexiquenses, como en ninguna otra esfera de la acción pública se requiere de la concurrencia de los tres Poderes de Gobierno. De particular relevancia resulta la colaboración entre el Ejecutivo Estatal a través de sus órganos de seguridad y procuración de justicia, así como del Poder Judicial en tanto administrador de justicia.

Seguridad ciudadana

La seguridad no se reduce sólo a la respuesta policial, sino que es un compromiso con la libertad ciudadana, el cual consiste en combatir a los elementos que vulneran a la sociedad.

Para cumplir con este compromiso en la totalidad de las instituciones involucradas en la función de seguridad ciudadana del Estado de México, se deben adoptar enfoques de seguridad inteligentes basados en el conocimiento comprensivo de las amenazas, partiendo de los análisis descriptivos de los fenómenos para adentrarse después en la explicación de sus causas.

Hoy en día, las medidas de respuesta al fenómeno delictivo continúan siendo reactivas, pues no consideran la variedad de dimensiones que contiene un problema, lo cual resta eficacia cuando se procede contra complejas y nuevas amenazas.

El tratamiento de las amenazas en la seguridad ha consistido en combatir sus efectos nocivos más que a reducir su origen. El resultado es que algunas llegan a contenerse, sin resolverse a nivel estructural, permaneciendo como males sociales crónicos cuyo arraigo se fortalece por la insuficiencia de respuestas de las políticas públicas.

Por tanto, es indispensable fortalecer que las instituciones de seguridad en la entidad transiten de un estado reactivo a uno proactivo. De tal manera que una vez analizadas las amenazas potenciales en el entorno y su posible evolución, se diseñarán acciones que modifiquen esas conductas, anticipándose a las amenazas a la seguridad ciudadana. En este sentido, la inteligencia, entendida como el uso del conocimiento para la acción contra riesgos futuros de la seguridad, es una imprescindible herramienta en las tareas de prevención y combate al delito.

Se necesita por tanto de un trabajo continuo y eficaz en el proceso de analizar la información, mediante un sistema riguroso y homogéneo. Se deberá diseñar una metodología específica para el análisis estratégico de la información y la consecuente generación de decisiones.

Prevención del delito

La prevención del delito es una de las estrategias más eficientes en política de seguridad, ya que evita costos financieros, humanos y sociales. Por esta razón, el Gobierno Estatal plantea fortalecer las políticas de prevención. La prevención del delito se debe abordar desde tres ángulos: (i) el combate a las causas del delito, consistente en la aplicación de políticas sociales; (ii) la disuasión del delito, realizada a través del mantenimiento

de los cuerpos policiales y de vigilancia eficientes que disuadan al delincuente en potencia de cometer un crimen, y (iii) la reinserción social, que consiste en la transformación de la conciencia y conducta de las personas que hayan cometido un delito, evitando su reincidencia.

Combate a las causas del delito

Las causas del delito son muchas y variadas. Sin embargo, una que merece especial atención por su relevancia y su esfera de alcance es la exclusión social. Este fenómeno se presenta recurrentemente y puede detonar conductas delictivas. Por lo anterior, el Gobierno Estatal debe considerar esta realidad y atenderla.

De esta forma, la política social puede coadyuvar de forma relevante en la seguridad a través de políticas de integración y participación social. Ejemplo de dichas líneas de acción son el establecimiento de guarderías y estancias infantiles, las campañas de integración familiar, el combate a la violencia intrafamiliar, el acceso a la educación con políticas de nutrición, el combate a las adicciones, el fomento al acceso a un empleo digno y bien remunerado, la revitalización de espacios públicos, la modificación del paisaje urbano, el desarrollo comunitario, la cultura y el deporte.

Para que la formulación de una política social integral con vocación a la prevención del delito sea eficaz, debe dirigirse especialmente hacia los grupos en situación de vulnerabilidad, en términos de su propensión a incidir en conductas antisociales y, en particular, hacia grupos de población que, debido a las dificultades socioeconómicas que enfrentan día con día, son proclives a caer en conductas antisociales bajo circunstancias adversas. De tal manera, éstos son los de

mayor interés de la política del Gobierno Estatal. Entre ellos se encuentran los niños y jóvenes en situación de calle, los jóvenes que no estudian ni trabajan y los que padecen adicciones, entre otros. Si bien esta clasificación no abarca el espectro completo de la población que podría incurrir en conductas delictivas, una atención focalizada de la política social incidirá favorablemente en la prevención temprana del delito.

Aunado al aumento de oportunidades de desarrollo entre los grupos en situación vulnerable, el Gobierno Estatal complementará sus esfuerzos a través del fomento de actividades deportivas, culturales y de esparcimiento para niños y jóvenes. Dichas actividades sustituyen la oportunidad que muchos tienen para iniciarse en actividades delictivas, ya que se presentan como alternativas de vida. De igual forma, son una importante oportunidad para acercar el apoyo social a niños y jóvenes en situación vulnerable, y brindar la orientación necesaria para ofrecer opciones de desarrollo viables y congruentes con otros ámbitos de desarrollo, como la educación y la salud.

Disuasión del delito

La disuasión constituye el segundo frente en la prevención del delito, y se logra cuando los criminales perciben a la autoridad como una fuerza efectiva de combate a la delincuencia. Para alcanzar dicha meta los retos más importantes son los siguientes: (i) lograr una mayor cobertura de resguardo del territorio, (ii) evitar que el cuerpo policial pueda ser corrompido y (iii) abatir la impunidad por medio del fortalecimiento del Estado de Derecho.

La cobertura de resguardo es responsabilidad de más de 44 mil policías, si se consideran los





elementos estatales y municipales. Dicha cifra es inferior al promedio nacional de policías por habitante. La policía estatal tiene presencia en los 125 municipios; sin embargo, existen diferencias significativas entre las corporaciones municipales respecto del número de personal, el nivel de infraestructura física y de equipamiento, entre otros aspectos.

En la actualidad, el reto más importante en materia de disuasión consiste en posicionar a la policía estatal como una fuerza eficiente y honesta. Sin embargo, el Estado de México enfrenta un problema de corrupción y falta de confianza de la población en los distintos cuerpos policiales. Esta percepción se debe, en parte, a que el sueldo promedio de la policía estatal (como en el resto del país) es aún insuficiente comparado con el nivel de responsabilidad, la carga de trabajo y la severidad de los delitos que enfrenta la entidad.

En el mismo sentido, es importante contar con indicadores reales de corrupción, fáciles de entender y que se reporten periódicamente. Por tanto, es necesario que los elementos policiales evalúen estos parámetros de forma eficaz y consistente. Por ejemplo, de acuerdo con el Modelo de Evaluación y Control de Confianza del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, suscrito bajo el marco de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), hasta el año 2011 se habían aplicado alrededor de 7 mil 500 pruebas de confianza a los policías de la entidad.

Percepción ciudadana e incidencia delictiva

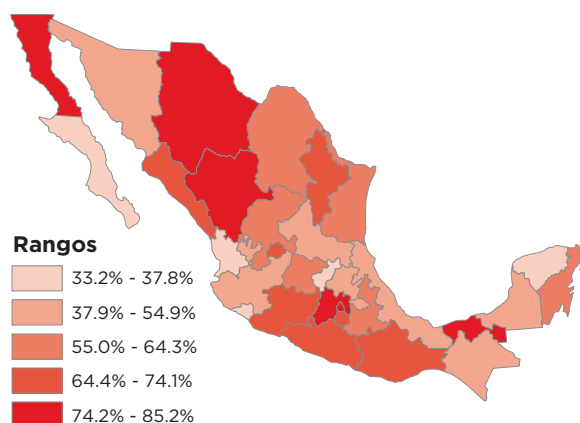
La percepción de los mexiquenses en materia de seguridad resulta fundamental para que las personas puedan desarrollar sus capacidades de forma plena. Asimismo, se estima que la incidencia delictiva está relacionada estrechamente con la percepción de seguridad. Entre los mexiquenses se tiene una amplia percepción de inseguridad, lo cual se manifiesta de diferentes formas, entre ellas que se desincentive la inversión privada, tanto de sus habitantes como de las empresas que podrían establecerse invirtiendo en la entidad, generando empleos y desarrollo económico. La manera de corregir esta opinión es mediante la inversión en infraestructura física y equipamiento de seguridad, y mejorando las condiciones del personal policial a través de la capacitación y la profesionalización, a fin de generar las condiciones para conformar una Sociedad Protegida.

Si bien la percepción ciudadana es uno de los indicadores más importantes en la materia, la comisión del delito es el parteaguas entre su prevención y el proceso de procuración de justicia. Por tal motivo, conocer la situación delictiva en la entidad es fundamental para enfrentar el delito directamente.

Observando la distribución geográfica del delito, se puede deducir que la incidencia se debe a la cercanía con el Distrito Federal (DF). Por tanto, es de gran importancia reforzar la seguridad urbana en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

Mapa 8.1. Percepción de seguridad por entidad federativa, 2008.

(% de la población mayor de edad que reportó sentirse insegura)



Fuente: Elaboración propia con datos del ICESI.

Sin embargo, los delitos en muchos casos no son reportados. Dicha situación se muestra en los resultados de la Encuesta Nacional sobre Inseguridad del año 2009: a nivel nacional sólo 22% de las personas que fueron víctimas de algún delito lo denunciaron. Cabe mencionar que las razones para que no se presente una denuncia son el miedo, la percepción de pérdida de tiempo, la dificultad de realizar el trámite y la desconfianza en la autoridad; es decir, situaciones todas relacionadas con la mala percepción ciudadana respecto de las instituciones de seguridad y justicia. Considerar estas hipótesis será de especial relevancia al estudiar la frecuencia con que se denuncian los delitos en la entidad.

Procuración de justicia

La procuración de justicia es parte del proceso penal que da inicio con la denuncia del delito y

concluye con la impartición de justicia. Cabe mencionar que la normatividad y el proceder de las instituciones encargadas de la procuración de justicia se han transformado debido a la reforma penal.

Con la implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio (SPPA), las etapas del procedimiento penal en la entidad experimentaron cambios significativos, de tal manera que no es posible comparar el sistema antiguo con el nuevo. Por tanto, el diagnóstico en la materia se fundamenta en la definición de necesidades realizada por la Procuraduría General de Justicia del Estado de México (PGJEM), a fin de cumplir con los nuevos lineamientos.

Denuncias

Si bien no se espera que en el corto plazo la incidencia delictiva cambie, sí se prevé un incremento en el número de denuncias, como resultado de la simplificación de los mecanismos para presentarlas que promueve el Gobierno Estatal. Por ejemplo, se impulsa la denuncia electrónica, la telefónica y la exprés, que puede presentarse en centros comerciales y otros establecimientos.

Durante el periodo de 2005-2011 se observó un aumento en el número de denuncias por cada 100,000 habitantes en la entidad y posteriormente disminuyó en el año 2010 para situarse en 1,756.8 en 2011. De esta manera, la entidad ocupa el decimosegundo lugar en este indicador. Para entender esta situación, se necesita considerar dos factores: (i) el número de delitos y (ii) la propensión a presentar denuncias entre los mexicanos. Sin embargo, dada la coyuntura nacional de inseguridad y la crisis financiera mundial del año 2008, la actividad delictiva se ha incre-

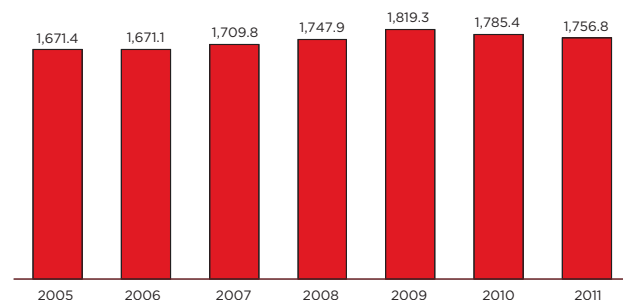




mentado haciendo que el Gobierno Estatal redoble sus esfuerzos para combatir al delito y generar las condiciones necesarias para fomentar la cultura de la denuncia.

Gráfica 8.1. Denuncias presentadas en el Estado de México, 2005-2011.

(denuncias por cada 100,000 habitantes)



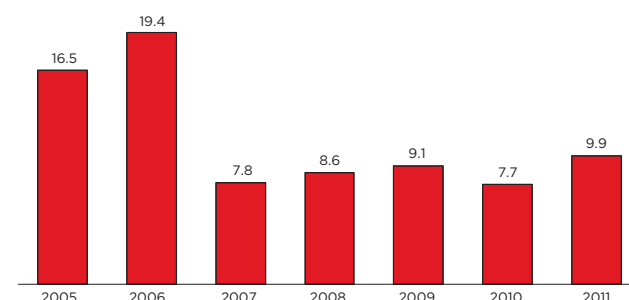
Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

A continuación se presenta un diagnóstico sobre los delitos de mayor incidencia e impacto social en la entidad.

Homicidio doloso. Durante el periodo 2005-2011 disminuyeron las denuncias por homicidios dolosos, pasando de 16.5 a 9.9 por cada 100,000 habitantes. Cabe mencionar que, al ser un delito perseguido de oficio, el número de las denuncias debe ser igual al número de casos. La disminución de las denuncias por este delito no es razón para dejar de combatirlo, ya que las causas que la originan permanecen vigentes.

Gráfica 8.2. Denuncias presentadas en el Estado de México por homicidio doloso, 2005-2011.

(denuncias por cada 100,000 habitantes)

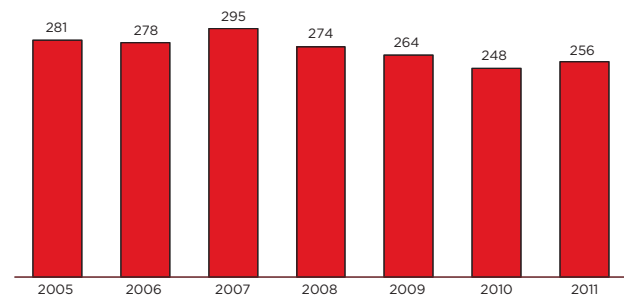


Fuente: Elaboración propia con datos del SNSP.

Lesiones dolosas. En el mismo orden de ideas, durante el periodo 2005-2011 se registró una disminución del 8.9% en las denuncias por lesiones dolosas. No obstante que podría existir un sub-reporte acerca de estos delitos, el objetivo de la actual Administración Pública Estatal consiste en continuar con la tendencia observada y generar los incentivos adecuados para que la población denuncie los delitos.

Gráfica 8.3. Denuncias presentadas en el Estado de México por lesiones dolosas, 2005-2011.

(denuncias por cada 100,000 habitantes)

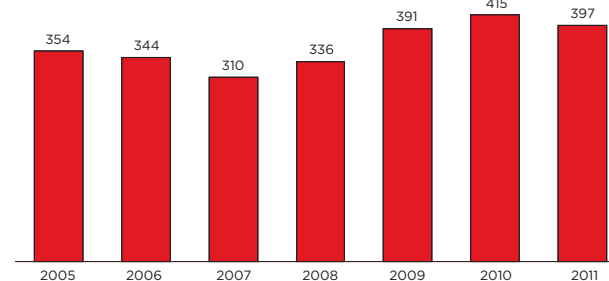


Fuente: Elaboración propia con datos del SNSP.

Robo con violencia. Éste puede ser un indicador que, por su alta incidencia, afecta directamente a la seguridad en general. Entre los robos destacan los efectuados con algún tipo de violencia, afectando no sólo el patrimonio de las personas, sino también su integridad física. La denuncia de este delito ha crecido en los últimos años. Para combatirlo es de particular importancia contar con una infraestructura preventiva y con fuerzas de seguridad ya que, por la frecuencia con que ocurre, su disminución es complicada, razón por la cual es necesaria además la participación de áreas de educación, salud y servicios públicos.

Gráfica 8.4. Denuncias presentadas en el Estado de México por robo con violencia, 2005-2011.

(denuncias por cada 100,000 habitantes)



Fuente: Elaboración propia con datos del SNSP.

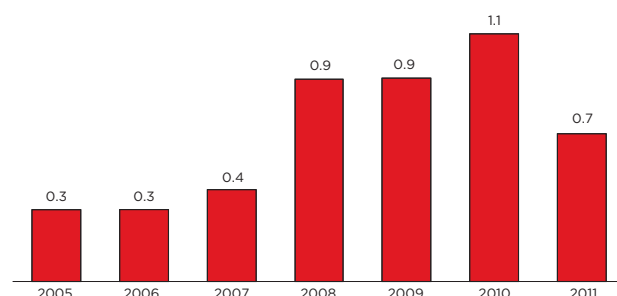
Secuestro. El secuestro es un delito que marca la vida de las víctimas y de las familias ya que agrava la integridad física, psicológica y económica. La evolución del secuestro en la entidad indica que deben renovarse los esfuerzos para combatir este flagelo. Así, el Gobierno Estatal se ha comprometido a enfrentarlo mediante la conformación de una estructura de inteligencia bien desarrollada.

Por su parte, en comparación con las demás entidades, el Estado de México ocupa el decimonoveno lugar con respecto al número de denuncias de este delito por cada 100,000 habitantes. Para disminuirlo, es necesario llevar a cabo acciones que refuercen la prevención del delito.





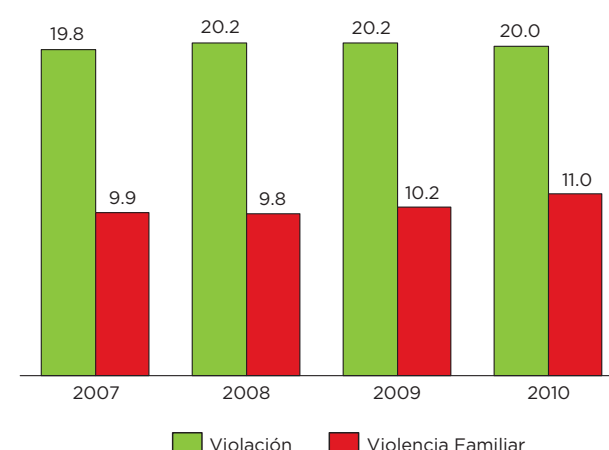
Gráfica 8.5. Denuncias presentadas en el Estado de México por secuestro, 2005-2011.
(denuncias por cada 100,000 habitantes)



Fuente: Elaboración propia con datos del SNSP.

Violación y violencia familiar. Finalmente, a diferencia de lo que ocurre con otros delitos, las denuncias por violación y la violencia familiar registran cifras relativamente constantes. El combate a la violación y al maltrato familiar resulta particularmente complejo, pues los cuerpos de seguridad no pueden ejercer una disuasión efectiva, ya que existe resistencia para denunciar y darles seguimiento. La política del Gobierno Estatal para enfrentarlos debe basarse en facilitar los medios para denunciarlos, así como en ofrecer una atención psicológica que permita que la culpa o vergüenza no evite su denuncia y, en consecuencia, su investigación y sanción. Por tanto, el Gobierno Estatal, a través de su red de escuelas, clínicas de salud y unidades de urgencias, puede desempeñar un papel importante al momento de identificar estos delitos e inducir que las víctimas denuncien a sus agresores.

Gráfica 8.6. Denuncias presentadas en el Estado de México por violación y violencia familiar, 2007-2010.
(denuncias por cada 100,000 habitantes)



Fuente: Elaboración propia con datos del SNSP.

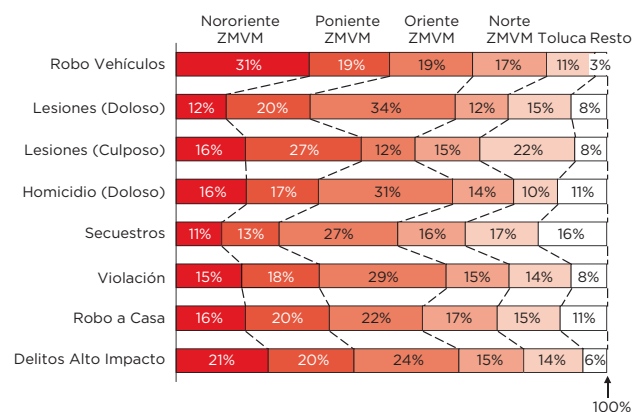
Aspectos regionales de las denuncias de los delitos

El Estado de México tiene características únicas como son el número y distribución de su población, concentrada sobre todo en la ZMVM, donde los rasgos de la industria, el comercio y los hogares varían según las distintas regiones de esta zona. Por tanto, los factores sociales y económicos hacen que la aplicación de estrategias de seguridad sea distinta en cada zona de la entidad.

Para administrar los recursos de manera eficiente, y focalizarlos según las necesidades más apremiantes y con mayor impacto de la entidad, es necesario identificar los principales problemas de cada región. Para ello, se analizan los principales delitos y su distribución geográfica para determinar el perfil de riesgo por región. Este análisis geográfico permite establecer líneas de acción específicas para combatir a la delincuencia.

En términos de los delitos de alto impacto, se puede observar que en la región nororiente de la ZMVM existe una mayor incidencia de robo de vehículos; mientras que los delitos que comprometen la integridad física de la víctima (homicidio, lesiones) se concentran principalmente en la región oriente de la entidad.

Gráfica 8.7. Distribución geográfica de denuncia de los delitos de alto impacto por zonas en el Estado de México, 2007-2010.
(expedientes)



Fuente: Estimación propia con datos del SNSP.

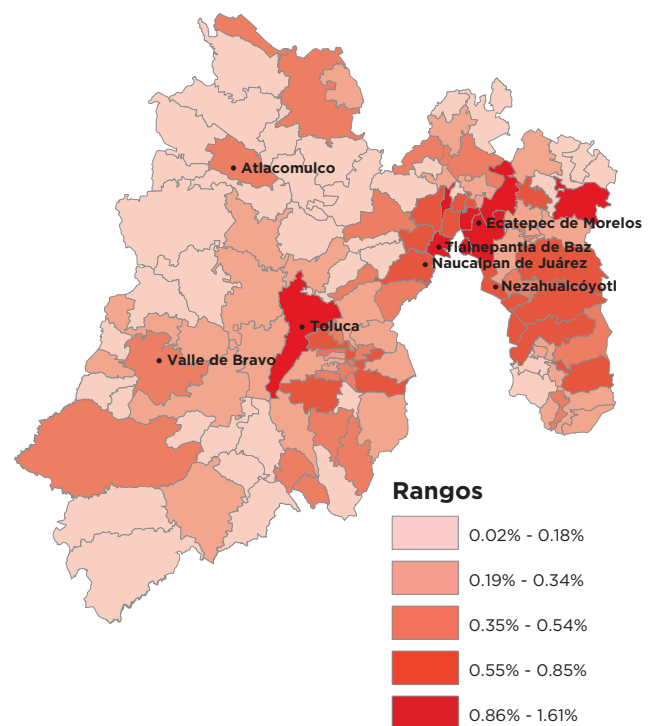
Asimismo, se puede observar que los delitos de alto impacto (como el robo de vehículos, las lesiones dolosas y las culposas, el homicidio doloso, los secuestros y la violación), reflejan una mayor incidencia en las regiones norte, nororiente y oriente del Valle de México, por lo cual se requiere implementar una política especial en cada una.

En el año 2010 se registraron mil 153 denuncias por homicidios dolosos, concentradas en la región oriente de la ZMVM (aunque el sur de la entidad presenta la mayor incidencia *per cápita*). En el caso de las lesiones dolosas y las violaciones,

éstas también se concentran en el oriente del Valle de México.

El combate al delito en la ZMVM debe ser una tarea conjunta de las tres competencias de gobierno y debe contar con una coordinación especial entre el Gobierno Estatal, el Gobierno del Distrito Federal (GDF) y la Federación. Dado que existe una corresponsabilidad derivada de la movilidad de la gente en esta región, los beneficios de la prevalencia del Estado de Derecho beneficiarán a las dos entidades y al país.

Mapa 8.2. Denuncias por delitos de alto impacto por municipio en el Estado de México, 2010.
(denuncias como % de la población)



Fuente: Elaboración propia con datos del SNSP.





Investigación y participación en el juicio

El proceso de investigación del delito se transformó a raíz de la implementación del SPPA, por lo que se necesita fortalecer al Ministerio Público (MP), a los servicios periciales y a la policía para que este proceso tenga un carácter científico y objetivo. Por otra parte, la labor de investigación ahora es realizada bajo supervisión judicial. De esta manera, el MP deberá argumentar y aportar datos de prueba idóneos, pertinentes y suficientes a la autoridad judicial durante el proceso. Por ende, para llevar a cabo una investigación científica se requieren recursos materiales adecuados.

En este sentido, en la etapa de juicio se requiere la participación tanto del MP como de los policías y peritos como ejecutores del proceso de investigación y, en el caso del MP, como parte acusadora. Lo anterior, genera una importante carga de trabajo.

Por esta razón, el Gobierno Estatal debe promover la especialización en las labores de la investigación y la parte acusadora, para lo cual existen diversas vías. Una de ellas considera la redistribución de las funciones del MP y de su línea de mando. De esta manera, (i) la investigación sería realizada entonces por la policía y (ii) la integración, análisis y presentación de pruebas a un juez la realizaría el MP. Como existen diversas experiencias a nivel nacional e internacional en la materia, será necesario seguir sumando esfuerzos y conocimientos.

Mediación y conciliación

Debido a su competencia, el Gobierno Estatal ha trabajado en el fortalecimiento del sistema de impartición de justicia, mediante la implementación de mecanismos alternativos para la solución de controversias.

El proceso de mediación y conciliación puede brindar soluciones legales a conflictos por medio de mecanismos extrajudiciales, con el propósito de simplificar los procedimientos y desahogar la carga de trabajo del MP y del Poder Judicial. Los conflictos que sean resueltos por la mediación y la conciliación se concluirán a través de un convenio o acuerdo final por escrito, el cual, una vez autorizado, tendrá carácter de sentencia ejecutoria con efectos de cosa juzgada.

La mediación y conciliación puede aplicarse a las materias familiar, civil y mercantil, así como penal, siempre y cuando se traten de delitos culposos, en los que proceda el perdón de la víctima u ofendido, de los de contenido patrimonial que se hayan cometido sin violencia y de los que tengan señalada una pena cuyo término medio aritmético no exceda de cinco años de prisión, aunado a las excepciones que contempla el Código pertinente.

Consciente de los beneficios de la mediación y consolidación, el Poder Ejecutivo Estatal fomentará la constitución de los centros públicos y unidades de mediación y conciliación enmarcadas en la PGJEM. Se piensa que este procedimiento será un valioso complemento a las acciones conducentes del Poder Judicial de la entidad, como son la puesta en marcha de los Centros de Mediación para la Resolución Extrajudicial.

Requerimientos especiales

La PGJEM necesita adecuar su estructura a la realidad delictiva que enfrenta la sociedad y al SPPA. Actualmente, el combate a delitos como los financieros, el feminicidio y la trata de personas necesitan de centros especializados en inteligencia financiera, además de prestar atención eficiente a las recomendaciones de los derechos humanos y a las víctimas. Por ello, se tiene contemplado la creación de unidades y fiscalías especializadas,

así como el fortalecimiento de las unidades y los centros existentes como la Subprocuraduría para la Atención de Delitos Vinculados a la Violencia de Género.

El Poder Ejecutivo Estatal en la impartición de justicia: Defensoría Pública

La impartición de justicia es una potestad del Poder Judicial Estatal. Sin embargo, el Poder Ejecutivo tiene la responsabilidad de asegurar la igualdad de las partes en todo proceso. Por esta razón, el Gobierno Estatal debe facilitar defensores públicos a las personas que así lo soliciten, requiriéndolos al Instituto de la Defensoría Pública (IDP). Este organismo tiene la obligación de proporcionar una defensa jurídica gratuita en materia penal, civil y familiar, a las personas que lo soliciten en cualquier etapa del procedimiento. Cabe mencionar que, además, se han dado pasos adelante en esta materia al introducir defensores públicos bilingües, quienes atenderán en lengua indígena a quienes lo requieran.

A pesar de la creación del IDP y su buen desempeño, aún se necesita mejorar la calidad de su servicio. Dado el número de defensores públicos, éstos en general se encuentran sujetos a excesivas cargas de trabajo, que repercuten en el tiempo disponible para armar la defensa de un caso, lo cual no facilita el acceso a la justicia. Para subsanar este déficit, el Gobierno Estatal fomenta la formación de capital humano mediante cursos de capacitación, así como invirtiendo en recursos tecnológicos para que los defensores públicos puedan llevar a cabo adecuadamente sus funciones.

Reinserción social

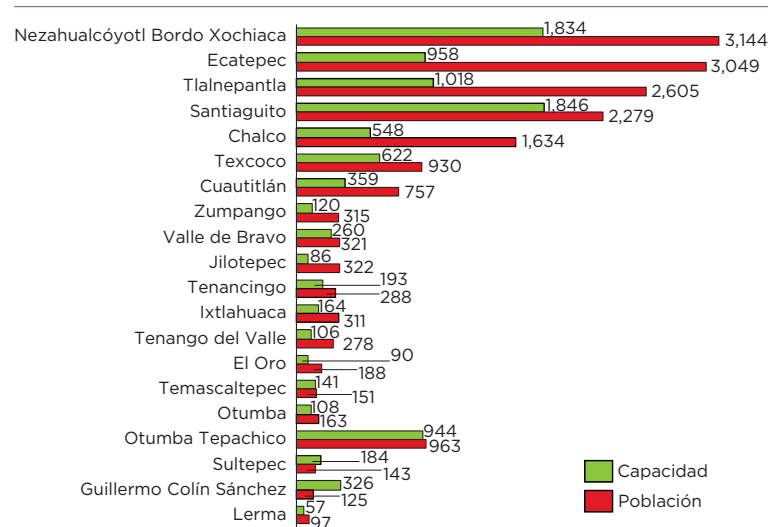
La reinserción social es una de las partes del proceso de seguridad y justicia más importantes, pues no sólo es el resultado de la impartición de justicia, sino que representa un mecanismo de prevención del delito, cuando se realiza de la manera adecuada.

El principal problema del sistema penitenciario en el Estado de México, y en el país, es la sobrepoblación. En el caso de la entidad, éste se compone de 22 centros preventivos y de readaptación social, 20 preceptorías juveniles y una escuela de reintegración social para adolescentes. Hasta el mes de diciembre del 2011, la capacidad instalada era de 9 mil 964 espacios, pero la población penitenciaria llegó a 18 mil 63 internos; es decir, la sobrepoblación es de 81 por ciento.



Gráfica 8.8. Capacidad y población de los centros de prevención y readaptación social en el Estado de México a diciembre de 2011.

(internos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP).



Las consecuencias inmediatas del problema de la sobrepoblación son, entre otras: la falta de espacios para un adecuado tratamiento psicoterapéutico, el hacinamiento que contamina la relación interpersonal entre la población y el desarrollo individual, la falta de infraestructura y equipamiento suficiente para evitar conductas prohibidas, una excesiva carga de trabajo del personal y la mezcla de los internos con distintos niveles de peligrosidad. Dada la saturación del sistema penitenciario, los centros en muchos casos no cumplen con su función de preparar la reinserción social de los internos y, en su lugar, se consideran espacios de contención, donde la dignidad de las personas (internos, familiares y personal penitenciario) se ve seriamente afectada.

Con la finalidad de solventar el problema de la sobrepoblación, el Gobierno Estatal tiene en proceso la construcción de cuatro centros preventivos y de readaptación social. Sin embargo, esta problemática no puede solucionarse incrementando sólo la infraestructura penitenciaria, pues se deben impulsar políticas para la optimización de la infraestructura existente, la aplicación de penas alternativas a la prisión y la reducción de la prisión preventiva mediante la aplicación de mecanismos ágiles de procuración e impartición de justicia. Al margen de lo anterior, el sistema penitenciario mexiquense ha enfatizado, en la medida de lo posible, el enfoque de la reinserción.

Finalmente, cabe mencionar la importancia de la reintegración social de los menores de edad. Actualmente, existen en la entidad preceptorías juveniles regionales y una escuela de reintegración, que tienen como objetivo lograr la reintegración social de los adolescentes y, en

su caso, adultos jóvenes, mediante un tratamiento integral con personal profesional especializado en la materia. Asimismo, las instalaciones cuentan con aulas escolares, canchas deportivas, áreas verdes, consultorios y talleres de capacitación para que los jóvenes logren una adecuada reincursión.

Derechos humanos

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), los derechos humanos son las prerrogativas individuales y colectivas inherentes a todas las personas, sin distinción de sexo, edad, nacionalidad, origen, religión, lengua, orientación sexo-afectiva o cualquier otra característica. El reconocimiento, promoción y desarrollo de los derechos humanos tiene como objetivo principal garantizar la dignidad de las personas, orientado al logro del pleno desarrollo y a la igualdad de las oportunidades y los derechos.

Dentro de los derechos civiles y políticos se considera el derecho a la vida; el derecho a la integridad personal; el derecho a la libertad y seguridad; el derecho a no ser desaparecido; el derecho al debido proceso legal; el derecho a la intimidad; el derecho a la libertad de opinión, expresión e información; el derecho a la libertad de reunión, asociación y libertad sindical; el derecho a votar; el derecho a ser elegido y el derecho a participar en los asuntos públicos, entre otros. Entre los derechos económicos, sociales y culturales se consideran el derecho al trabajo; el derecho a la salud; el derecho a la educación; el derecho a la alimentación; el derecho a un nivel de vida adecuado; el derecho a la vivienda; el derecho

• • • • •

a la cultura y el derecho a un medio ambiente sano. Por último, entre los derechos colectivos se consideran el derecho a la libre determinación; el derecho al desarrollo; el derecho a las tierras, territorios y recursos naturales; el derecho a la consulta; el derecho a la participación y al consentimiento previo, libre e informado; los derechos de las mujeres, y los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación.

Actualmente, para resguardar de manera efectiva los derechos humanos es necesario que intervengan los gobiernos para que se adopten las medidas destinadas a crear las condiciones y los marcos jurídicos para su ejercicio. Por lo anterior, una sociedad puede considerarse protegida si su gobierno cumple a cabalidad con su responsabilidad de salvaguardar los derechos humanos.

La concepción más generalizada sobre la protección de los derechos humanos se fundamenta en la vulneración de las libertades y el abuso de poder de las autoridades; es decir, en violaciones a los derechos humanos de primera generación. El Gobierno Estatal ha logrado importantes avances en esta materia, ya que la mayor parte de las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM) se ha centrado en hacer observaciones sobre la falta de acceso a la impartición de justicia. Asimismo, se cuenta con la figura de defensoría de derechos humanos en los municipios de la entidad, lo cual constituye una plataforma innovadora a nivel nacional. Por ello, el Gobierno Estatal tiene como principal mecanismo para evitar que se violen los derechos la prevención y la capacitación. Es necesario que los funcionarios públicos conozcan a detalle sus atribuciones y sus límites, pues en muchos casos, con el afán de

cumplir con sus obligaciones, exceden las barreras morales y legales del servicio público. Esta situación llega a agravarse en ocasiones porque las personas desconocen sus derechos; por ejemplo, la detención administrativa juvenil es una privación ilegal de la libertad, que ni la policía ni los jóvenes conocen. Para los casos en que se han violado los derechos humanos, es necesario que la CODHEM trabaje en coordinación con todas las instancias de gobierno para dar seguimiento a esos actos y, más específicamente, debe prestar especial atención a todos los procesos del sistema de seguridad y justicia en colaboración con la SSC y la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

En la última década se ha puesto énfasis en que deben cumplirse los derechos humanos de segunda generación. Prueba de ello es que una fracción significativa de las quejas presentadas ante el CODHEM están relacionadas con la demanda ciudadana de mejores servicios públicos. Un caso de especial relevancia son las quejas contra el sistema educativo estatal, pues no se había tramitado ninguna en la década de los noventa, pero en la del 2000 se presentaron más de 500 al año. Éstas se concentraban en exigir la prestación y la calidad de los servicios educativos. Precisamente, dos de las recomendaciones emitidas por la CODHEM en el año 2011 sugerían que se mejorara la atención de los servicios, en este caso de salud. Al igual que en los derechos de primera generación, para evitar su transgresión, la prevención es fundamental. Por un lado, es necesario que los empleados del Gobierno Estatal hagan conciencia sobre su papel como servidores públicos y, posteriormente, se les debe capacitar para que brinden un servicio de calidad.





La amplitud de los ámbitos de acción de los derechos de tercera generación los hace más difíciles de proteger. Sin embargo, como el Gobierno Estatal debe brindarles el mismo grado de atención, se debe tener claro que pueden transgredirse por omitir tan sólo su atención. Los derechos de tercera generación cuidan la igualdad de oportunidades y la discriminación de grupos sociales, como pueden ser las mujeres, los adultos mayores, los indígenas y los discapacitados. Como primer paso para su protección se debe asegurar que los grupos en situación de vulnerabilidad conozcan a fondo sus derechos, que posteriormente los hagan valer y, de ser necesario, defiendan legalmente.

Asimismo, se ha venido desarrollando una cuarta generación de derechos humanos para armonizar las garantías atendiendo al proceso de globalización y el desarrollo tecnológico en el que están inmersas las personas. En este sentido, la evolución de la sociedad civil requiere que el Ejecutivo Estatal promueva bases mínimas de convivencia, así como de integración multicultural ante un mundo altamente interconectado, que permita que las comunidades se familiaricen con los avances tecnológicos.

Cabe mencionar que la mayoría de los expedientes atendidos, tanto por la CODHEM como por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), corresponden a quejas sobre violaciones de derechos de primera generación. En una creciente proporción, pero aún menor, se encuentran los expedientes referidos a la falta y deficiencia de los servicios públicos. Por último, las quejas relacionadas con la discriminación e inequidad hacia grupos en situación de vulnerabilidad son significativamente menores, debido a la dificultad que se tiene para identificarlos adecuadamente.

Al respecto, la actuación del Ejecutivo Estatal en materia de derechos humanos debe darse en cuatro niveles: (i) cultivar una conciencia social respecto a los derechos humanos, (ii) actuar conjuntamente con organizaciones civiles y fomentar la participación ciudadana, (iii) hacer partícipe al sistema judicial en los casos en que se violen los derechos y (iv) mediar entre los actores involucrados en la materia.

Cultivar una conciencia social debe ser la primera herramienta del Gobierno Estatal para prevenir las violaciones de los derechos humanos. Dicha conciencia debe crearse y fomentarse, tanto en la educación formal y capacitación para el trabajo, como por medio de campañas masivas que brinden claridad a los ciudadanos sobre sus derechos, su protección y el respeto de los derechos de los demás. Lo anterior tendrá un efecto positivo en la reducción del número y el impacto de las violaciones a los derechos humanos, pues una sociedad educada y consciente es capaz de respetar los derechos ajenos y hace valer los propios.

El Gobierno Estatal requiere de la participación de la sociedad civil y de todos los ciudadanos para vigilar el cumplimiento de los derechos humanos. La población y las organizaciones civiles pueden ser aliados importantes, pues en estos grupos participan personas con un nivel de compromiso y conocimiento excepcionales. El Gobierno Estatal buscará aprovechar este acervo de capital humano, mediante sinergias que propicien que la sociedad sea un interlocutor activo en la salvaguarda de los derechos humanos, que establezcan acuerdos con la sociedad civil y que formen los espacios de participación ciudadana.

En muchos casos, el origen de problemas relacionados con los derechos humanos se encuentra en el sistema de justicia, debido a la falta de capacitación, interés o ineficiencia de las au-

toridades. Para evitar estas situaciones es necesario implementar una política de largo plazo que permita atender las demandas sociales, castigar enérgicamente las violaciones de los derechos humanos y hacer valer las recomendaciones de los diversos organismos responsables de vigilar su cumplimiento.

Finalmente, el Poder Ejecutivo Estatal debe participar como promotor y mediador de las relaciones entre la sociedad civil, la CODHEM, el Poder Legislativo y el Poder Judicial estatales, estableciendo políticas públicas eficientes que garanticen una efectiva gobernabilidad democrática, misma que demanda un sano equilibrio entre los Poderes del Estado, que se debe traducir en una estrecha coordinación y colaboración en referencia a los derechos humanos.

Protección civil

Las condiciones geográficas, climáticas, orográficas, así como la actividad volcánica y sísmica a la que se encuentra expuesto el país, ponen a su población en una situación vulnerable. En México, los daños causados por los desastres naturales son mayores en términos relativos a los ocurridos en toda América Latina y el Caribe. El Estado de México particularmente está expuesto a desastres diversos y su vulnerabilidad es mayor por la concentración poblacional de sus zonas urbanas.

Desafortunadamente, el país adolece de una cultura integral de protección civil. Esto se refleja en la falta, total o parcial, de políticas clave como (i) medidas preventivas y de mitigación en las zonas vulnerables a desastres, (ii) sistemas de alerta temprana, (iii) falta de planeación urbana y de estudios sobre los usos de suelo y (iv) una administración eficiente de las cuencas hidro-

gráficas. Asimismo, la poca penetración del mercado de seguros que mitiguen los daños y protejan a la población e infraestructura de los desastres, incrementa la exposición a sus efectos.

Al no tomarse medidas adecuadas en materia de protección civil, el impacto de los desastres se refleja en pérdidas humanas irreparables, así como en cuantiosos daños materiales. Por esta razón, una Sociedad Protegida requiere que la autoridad asuma su responsabilidad como garante de la seguridad de la población. En particular, el Gobierno Estatal plantea mecanismos y acciones que contribuyan a disminuir la exposición de sus habitantes tanto a los desastres naturales como a los antropogénicos. Dichas acciones se formulan a partir de un enfoque integral que considere las características más importantes de la problemática.

En este sentido, la política de protección civil ante desastres naturales y antropogénicos debe plantearse como uno de los objetivos primordiales de una Sociedad Protegida. Para materializar esta visión se debe partir de un enfoque integral que enfrente el problema desde dimensiones diferentes: (i) la tipificación e identificación de los riesgos naturales y antropogénicos a los que está expuesto el territorio estatal; (ii) la prevención de desastres, que implica el desarrollo de medidas de prevención de riesgo y acción, y (iii) el desarrollo de una capacidad de respuesta del Gobierno Estatal para que los costos económicos, sociales y humanos de un desastre sean los menores.

Tipificación e identificación de riesgos

El primer paso de una política exitosa de protección civil consiste en la tipificación e identifi-



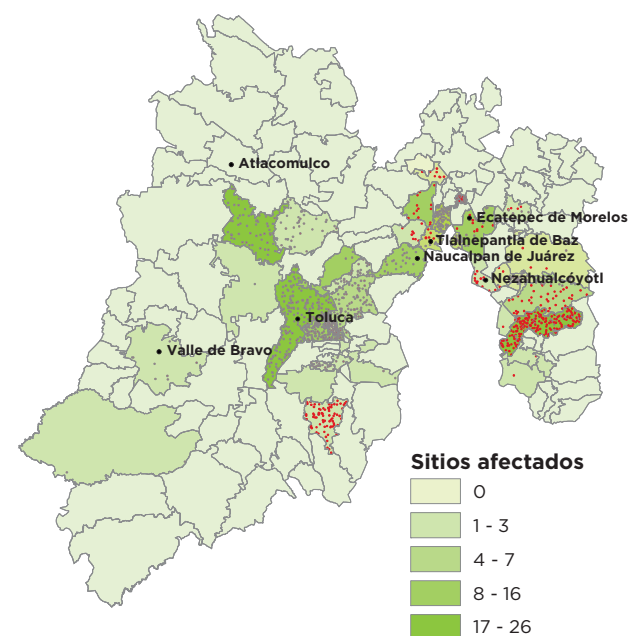


cación de los riesgos a los que se encuentra expuesto un territorio. En el caso del Estado de México, las contingencias son de tipo geológico, meteorológico, así como riesgos antropogénicos y de salud pública. Asimismo, no se descarta la posibilidad de un evento de erupción volcánica, en cuyo caso, las áreas más vulnerables de este tipo de acontecimientos son las zonas urbanas del Valle de México debido a su alta concentración demográfica.

Riesgos meteorológicos. Este tipo de riesgos son los que inciden de manera más recurrente en la entidad y, por tanto, afectan a una mayor cantidad de personas. De acuerdo con la Comisión del Agua del Estado de México (CAEM), en el año 2010 las lluvias, inundaciones, granizadas y deslaves afectaron a más de 73 mil personas, principalmente en los municipios de Chalco, Toluca, San Mateo Atenco, Metepec, Lerma y Tenancingo. Los riesgos meteorológicos suelen ser particularmente graves en la Zona Oriente del Valle de México, donde la infraestructura suele ser rebasada por la severidad de estos fenómenos y recurrentemente se observan inundaciones.

Mapa 8.3. Incidencia de inundaciones y población afectada por municipio en el Estado de México, 2010.

(número de sitios afectados, cada punto de color corresponde a 50,000 habitantes)



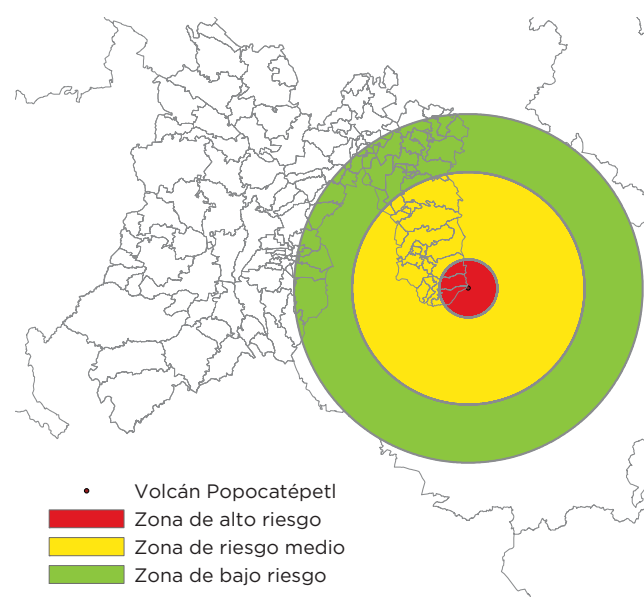
Fuente: Elaboración propia con datos de la CAEM.

Sismos. El Estado de México se ubica en una zona altamente sísmica. Si bien los suelos donde se asientan los principales centros de población no amplifican las ondas sísmicas, como ocurre en el DF, la exposición a este fenómeno hace primordial que se cuente con una política integral de prevención.

Erupción volcánica. Dada su ubicación geográfica, uno de los riesgos al que está expuesta la entidad es a una erupción volcánica. El volcán Popocatepetl se localiza en los límites de los estados de México, Puebla y Morelos, y al oriente de la ZMVM. Debido a la concentración poblacional de esta metrópolis, el riesgo en términos de

vidas humanas y daños materiales es considerable. El Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) define como una zona de alto riesgo a la región que se ubica dentro de un radio de 15 km alrededor del cráter del volcán, donde habitan 34 mil mexiquenses aproximadamente.

Mapa 8.4. Zonas de riesgo asociadas al volcán Popocatépetl en el Estado de México.



Fuente: Elaboración propia con datos de la CAEM.

La zona de riesgo medio, definida dentro de un radio de entre 15 y 60 km, comprende a 18 municipios de la Zona Oriente de la entidad, con una población de 2.5 millones de habitantes. En esta zona se produce el 6% del PIB Estatal y se concentra el 5% del capital físico. Finalmente, la zona de riesgo bajo, en un radio de entre 60 y 90 km alrededor del cráter del volcán, afecta a 45 municipios y a una población de 9.5 millones.

En esta zona se produce el 57% del PIB Estatal y se concentra el 52% del capital físico. Así, en mayor o menor medida hasta el 62% de los mexiquenses es vulnerable a los efectos de una erupción volcánica. Si bien los efectos de mayor impacto tendrían lugar en la zona de alto riesgo en las inmediaciones del volcán, ante una erupción severa los efectos de la ceniza en la ZMVM podrían ser considerables, afectando la infraestructura hidráulica, los sistemas viales e, incluso, la red de transmisión eléctrica.

Riesgos industriales. Las zonas Poniente y Nororiente de los municipios conurbados del Valle de México y de la ciudad de Toluca albergan una industria dinámica. Destaca la industria química debido a que el 14% de la producción de este sector a nivel nacional se lleva a cabo en la entidad. Asimismo, por las carreteras mexiquenses transitan vehículos que transportan materiales peligrosos. Los riesgos industriales y en particular los riesgos químicos constituyen un factor que debe considerarse en la política de protección civil, ya que las zonas se encuentran densamente pobladas.

Riesgos sanitarios. El Estado de México es vulnerable a riesgos de carácter sanitario. La experiencia de la epidemia de influenza A(H1N1) en el año 2009, así lo refleja. Debido a la alta concentración demográfica en las zonas urbanas, los riesgos de contagio ante una epidemia son mayores que en regiones con menor densidad poblacional. Por esta razón, una respuesta rápida para enfrentar las amenazas debe ser un elemento prioritario en materia de protección civil.





Prevención de desastres

La exposición a desastres naturales en la entidad se puede mitigar por medio de políticas de prevención que anticipen los fenómenos adversos. De esta manera se reduciría tanto la pérdida de vidas humanas como el costo económico de los desastres.

Una política efectiva en materia de prevención de desastres debe comenzar con la elaboración de estudios que identifiquen detalladamente tanto los riesgos naturales y antropogénicos, como el área de incidencia y su propensión de ocurrencia. Para tal efecto, el Gobierno Estatal ha elaborado un *Atlas de Riesgos* donde se detalla este tipo de información. Sin embargo, el manejo adecuado de los riesgos requiere una gestión de la prevención de desastres desde el nivel local. De acuerdo con la legislación estatal, los municipios tienen la obligación de elaborar sus *Atlas de Riesgos*. A la fecha, alrededor del 70% de ellos ya cuenta con esta herramienta. Debido a su importancia, la actualización periódica de estos *Atlas* a nivel municipal debe ser una prioridad en materia de protección civil. El Gobierno Estatal fomentará la mejora de las fuentes de información a través del trabajo conjunto con las autoridades del municipio.

Los *Atlas de Riesgos* deben convertirse en un elemento esencial para definir la política de uso y aprovechamiento de la tierra. En este sentido, la identificación de riesgos debe tomar en cuenta la inversión en obras de infraestructura civil, pues la hidráulica es la principal herramienta para enfrentar los desastres meteorológicos a los que está expuesta la población de los municipios. En este sentido, deben entenderse las implicaciones que provocan este tipo de fenómenos

perturbadores, ya que el Gobierno Estatal deberá realizar inversiones estratégicas en ingeniería civil para mitigar sus efectos.

Capacidad de respuesta

El objeto de la política de prevención es mitigar el impacto de los fenómenos perturbadores. Sin embargo, cuando éstos ocurren es responsabilidad del Gobierno Estatal, en su papel de garante de la seguridad de su población, minimizar el costo humano y económico.

El órgano institucional responsable de la formulación de la política de protección civil en la entidad es la SSC, a través de su Dirección General de Protección Civil (DGPC). Este órgano será el responsable de la coordinación de los esfuerzos. Sin embargo, a los municipios les corresponde la atención primaria de las emergencias y, en caso de ser rebasada su capacidad, el Gobierno Estatal participará en la atención de la población afectada.

En el ámbito municipal existe una subinversión en los cuerpos de emergencia, la cual se refleja en que los bomberos, incluso en los municipios más poblados, carezcan de equipo y capacitación adecuados. Asimismo, se requiere de una importante coordinación de los cuerpos de emergencia cuando tengan que intervenir en eventos que puedan extenderse hacia uno o más municipios.

Por tanto, la protección civil debe caracterizarse por acciones y estrategias coordinadas. En este sentido, el Gobierno Estatal habrá de ofrecer su colaboración para obtener mejores estándares de atención a lo largo del territorio mexiquense.

Instrumentos de acción

El Gobierno Estatal está impulsando las transformaciones necesarias para garantizar a todos los mexiquenses su derecho a la seguridad y a la justicia. Con este propósito, se prestará especial atención al fortalecimiento de las instituciones encargadas de hacer cumplir este derecho. Dicha tarea se basará en el fomento de la eficiencia operativa y en el uso de recursos a partir de una moderna normatividad. Finalmente, se buscará acercar el trabajo de dichas instituciones a la ciudadanía, para que la población perciba su presencia y servicio. A continuación se describen las herramientas que se utilizarán para garantizar el acceso a la seguridad y a la justicia.

Eficiencia operativa y de recursos

La eficiencia operativa y de uso de recursos es fundamental en la Administración Pública Estatal. Dicha característica tiene especial relevancia en materia de seguridad y justicia, pues con su aplicación es posible homologar los servicios que brindan y evitar actos de corrupción y negligencia. Por esto, es necesario estandarizar y automatizar los procesos operativos y protocolos de actuación, aprovechando en todo momento las tecnologías de la información mediante personal capacitado, profesional y con actitud de servicio.

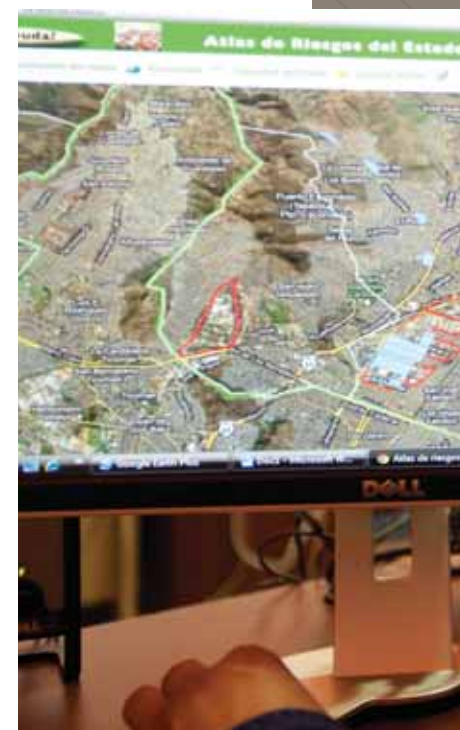
Procesos

Un número importante de actividades en materia de seguridad y justicia se llevan a cabo de manera manual y, en ocasiones, sin que se siga protocolo

alguno. En general, se realizan actividades sustanciales sin apoyo tecnológico y sin mecanismos que generen certidumbre en la eficiencia y tiempos de ejecución. Por tanto, se requiere implementar una política que estandarice, automatice, agilice y homologue los procesos, eliminando la discrecionalidad de los servidores públicos. Es decir, se necesita elaborar una reingeniería integral de los procesos en materia de seguridad y justicia.

La reingeniería de procesos debe considerar la seguridad y justicia como un tema donde confluyen diversos niveles de gobierno y dependencias, con la finalidad de promover la coordinación, evitar duplicidades y fomentar la interconexión del sistema. De la misma manera, la reingeniería debe pretender no sólo la eficiencia operativa, sino también la generación de información expedita y útil en materia de inteligencia. Para esto se requiere que cada una de las actividades produzca resultados claros y susceptibles de análisis. Hoy día no existen procedimientos administrativos explícitos, formalmente autorizados y de aplicación obligatoria, que permitan determinar el nivel de eficiencia de cada unidad administrativa y cada proceso. Es más, los que existen no están alineados a un presupuesto. Por tanto, durante la presente gestión se implementarán indicadores claros y objetivos que permitan comparar los resultados que arrojen la reingeniería de procesos y los objetivos planteados inicialmente.

Cabe mencionar que las instancias con incidencia directa en la seguridad y la justicia son la SSC, la PGJEM, y la Secretaría General de Gobierno (SGG) y, desde su competencia, el Poder Judicial Estatal. En resumen, una política de rediseño de procesos que no contemple de manera integral a estos actores no producirá los efectos sociales deseados. En referencia a lo anterior, se comenta lo siguiente:





Secretaría de Seguridad Ciudadana. Este organismo requiere rediseñar los protocolos de prevención y actuación, que deben generar inteligencia enfocada hacia la prevención y disuasión de actos ilegales, es decir, inteligencia operativa y combate al delito.

Procuraduría General de Justicia del Estado de México. Esta entidad requiere establecer con detalle las directrices de investigación criminal y de conducción del MP, ante el SPPA, que permita generar inteligencia táctica, de manera que se puedan realizar despliegues encaminados a objetivos concretos.

Secretaría General de Gobierno. El papel de esta dependencia es preponderante en términos de la coordinación de las entidades mencionadas, pues con su apoyo podrán diseñarse protocolos y procesos integrales interinstitucionales que impacten significativamente en el ciclo delictivo.

Tecnología

El principal instrumento con que cuenta el Gobierno Estatal para implementar la estandarización y automatización de procesos es la tecnología. Si bien se han realizado esfuerzos relevantes en esta materia, es necesario que se dé por medio de la concentración de información e interconexión de sus distintas fuentes para su posterior aprovechamiento.

En primer lugar, es necesario que exista coordinación tecnológica. Actualmente se requiere fortalecer la comunicación entre las plataformas existentes, ya sean las correspondientes a la actual Administración Pública Estatal y las de otros niveles de gobierno. Un ejemplo de lo anterior es aprovechando la infraestructura de

video-vigilancia de los municipios. Asimismo, es necesario emplear sistemáticamente los Informes Policiales Homologados.

En segundo lugar, se requiere aprovechar la información obtenida, la cual no tendrá efecto alguno si no es analizada y empleada en términos de inteligencia. Prueba de ello son los servicios telefónicos del 066 y 089, que cumplen con su función primaria y deben aprovecharse como fuente de información para la planeación de acciones. Finalmente, se necesitan ampliar los sistemas informáticos actuales, pues los cambios tecnológicos rebasan la capacidad de los que se dispone. Cabe mencionar el caso del Sistema de Administración de Denuncias (SAD) de la PGJEM, que contiene información de utilidad para la dependencia, sin embargo, necesita fortalecerse en materia de registros automáticos de bases de datos, almacenamiento de información multimedia, protocolos digitales de investigación, reporte automático de estadística a las áreas federales, entre otros. Por otra parte, la Unidad de Inteligencia de la PGJEM funciona eficazmente en casos concretos, pero es necesario enriquecerla con insumos de diversas fuentes de información.

Para ello, el Gobierno Estatal implementará un sistema tecnológico de última generación, consistente en tres plataformas interrelacionadas y globales: la Plataforma de Seguridad, la Plataforma de Justicia y la Plataforma Mexiquense.

Plataforma de Seguridad. Esta plataforma incluiría los Informes Policiales Homologados, tanto municipales, estatales y ministeriales; los servicios de carrera municipal y estatal; los controles de confianza; el desarrollo de la policía estatal y municipal; los sistemas de video-vigilancia, personas desaparecidas; el despliegue policial georreferen-

ciado, las huellas balísticas, la georreferenciación delictiva, las biometrías, las voces, las llamadas de emergencia y denuncia anónima, entre otros.

Plataforma de Justicia. Esta plataforma concentraría, entre otros, protocolos digitales por delito, protocolos digitales individualizados, controles de confianza, alertas de desempeño, la administración de cargas de trabajo, el seguimiento del servicio de carrera, información multimedia, la administración de diligencias, la comunicación electrónica con el Poder Judicial Estatal, el seguimiento de juicios de amparo, además de las agendas de trabajo y carpetas de investigación.

Plataforma Mexiquense. Este sistema seguirá la línea que el Gobierno Federal ha establecido en la Plataforma México, buscando integrar todas las bases de datos relativas a la SSC, con el fin de contar con todos los elementos de información para que se realicen las actividades de prevención y combate al delito, mediante metodologías y sistemas homologados. Contendrá el SAD, la información criminal, datos sobre el personal de seguridad ciudadana, el registro de armamento y equipo, así como información penitenciaria, registro de detenciones y otras bases de datos disponibles.

Capital humano

El capital humano de las instituciones de seguridad y justicia es uno de los determinantes más importantes de su capacidad operativa, por lo que una transformación integral no podrá alcanzarse sin considerar un cambio en éste. El Gobierno Estatal tiene como objetivo que el personal a cargo de la seguridad y la justicia adquiera las competencias necesarias para cumplir eficazmente

con sus funciones, en apego al perfil de su puesto. Asimismo, dicho personal debe caracterizarse por servir a la sociedad con honradez, legalidad, profesionalismo, ética y pleno respeto a la dignidad y los derechos humanos. Para lograr este objetivo se deben superar los siguientes retos:

Certificación, capacitación y profesionalismo. El Estado de México necesita servidores públicos capacitados que procedan con profesionalismo. En particular es necesario que el personal conozca a detalle sus atribuciones y protocolos de actuación a la luz del SPPA. Asimismo, es necesario que los servidores públicos estén certificados. De la misma manera, aún existe el reto de incrementar la escolaridad del personal.

Corrupción y malas prácticas. Existe la percepción de que los servidores públicos en las áreas de seguridad y justicia están relacionados con malas prácticas y corrupción. Lo anterior es propiciado por la discrecionalidad en la toma de decisiones y actuaciones, por la complejidad en procedimientos, así como por la acusada debilidad de los órganos de vigilancia y fiscalización. Dichos factores serán considerados como parte de la modernización y automatización de los procesos de supervisión y vigilancia.

Insuficiencia de recursos humanos. Un tercer factor que incide en la capacidad de acción de los servidores públicos en materia de seguridad y justicia es la cantidad de personal y, por consecuencia, la carga de trabajo. La escasez de recursos humanos impacta negativamente en la eficacia, así como en la prevención y persecución del delito, ya que se perjudica la imagen pública de las autoridades.

De manera particular, el número de personal y su capacitación adquieren un papel preponderante al considerar las necesidades para imple-





mentar satisfactoriamente el Sistema Penal Acusatorio y expandir el número de fiscalías especializadas que demanda la procuración de justicia. Lo anterior se debe a que el SPPA requiere personal con nuevas capacidades y habilidades. Por ejemplo, aunque el nivel profesional de los MP se ha incrementado, al implementarse el nuevo sistema se requerirá fortalecer la capacitación en materia de proceso jurídico y en el sistema automatizado de denuncias. Asimismo, deben implantarse programas de capacitación en temas de impacto social y político, tales como la violencia de género y los derechos humanos, entre otros, además de certificar al personal en procesos de mediación y conciliación.

Para aumentar el profesionalismo del personal, el Gobierno Estatal impulsará que los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana se sometan a evaluaciones periódicas de control de confianza, como requisito de ingreso, permanencia y promoción. Se establecerán también programas de profesionalización a través del Instituto Mexiquense de Seguridad y Justicia y de otras instituciones.

Se implementará un sistema de carrera profesional que regule la planeación, reclutamiento, selección, capacitación inicial, ingreso, capacitación continua, evaluación, promoción, estímulos, separación o baja del personal de las instituciones de seguridad ciudadana. Dicho sistema debe establecer un camino claro a seguir en materia de desarrollo profesional. De esta manera, las instituciones de seguridad y justicia atraerán cuadros con mayor capacitación y actitud de servicio.

Por otra parte, se pretende que la seguridad y la justicia sea un servicio público profesional, confiable, justo, eficiente, fundado en criterios

de calidad y oportunidad, y que sus miembros tengan un sentido de pertenencia y lealtad, pero además, ánimo por mejorar y modernizar las instituciones, equipo y métodos que se utilizan.

Normatividad

Un marco normativo adecuado fomenta una actuación eficaz, expedita, pronta, imparcial y oportuna de la autoridad. Al respecto, el marco normativo en materia de seguridad y justicia ha sufrido recientemente importantes transformaciones, tales como la expedición de la Ley de Seguridad del Estado de México, la creación de la SSC y del Instituto Mexiquense de Seguridad y Justicia, así como la promulgación de la Ley de Protección a Víctimas del Delito y la Ley de Extinción de Dominio, entre otras. Sin embargo, aún falta trabajo en materia de adecuación de la normatividad existente al SPPA, entre lo cual destacan los derechos humanos y el control difuso entre constitucionalidad y convencionalidad, la normatividad secundaria, la consolidación del Sistema Penal Acusatorio y la tipificación del delito de lavado de dinero. Asimismo, el Gobierno Estatal trabajará en estrecha relación con el Poder Legislativo Estatal en la actualización de la legislación secundaria que deriva de las reformas antes mencionadas.

Transformación de la participación y percepción ciudadana

La participación ciudadana, en su espectro de cultura de denuncia y seguimiento del proceso de justicia, será uno de los principales temas a impulsar en materia de seguridad y justicia por

el Gobierno Estatal. Como se mencionó anteriormente, se estima que sólo 22% de las víctimas de algún delito lo denuncian, pues muchas lo consideran como una pérdida de tiempo, que no se logrará una adecuada procuración e impartición de justicia, que el proceso penal es difícil y tedioso y que, en suma, se desconfía de la autoridad. Esto demuestra que cualquier esfuerzo del Gobierno Estatal será insuficiente si no se modifica la percepción ciudadana respecto al proceso de seguridad y justicia, puesto que sin denuncias, ni ratificación y debido seguimiento, el delito queda impune.

Ante ello, el Gobierno Estatal está consciente de que la percepción ciudadana sobre estos temas es resultado de la opacidad del anterior sistema penal, por lo que considera prioritario que la población se familiarice con el SPPA y las ventajas que ofrece. Será labor del Gobierno Estatal informar a los mexiquenses sobre esta transformación y fomentar su implementación. Sin embargo, la actual Administración Pública Estatal actual sabe que dicha percepción sólo podrá cambiar si el SPPA repercute en la vida diaria de las personas. Por tanto, ésta debe ser una de las prioridades del Gobierno Estatal.

Debido a que el proceso de cambio en la procuración de justicia y en el sistema de seguridad tiende a ser muy profundo y de alta envergadura, la comunicación de los cambios estructurales deberá ser un esfuerzo permanente del Gobierno Estatal. De otra manera, los beneficios que se esperan así como la transición ordenada al SPPA serán menos eficientes y eficaces.

Objetivos y estrategias

El Gobierno Estatal se ha propuesto, como parte de su visión, conformar una Sociedad Protegida procurando un entorno de seguridad y Estado de Derecho. Para lo anterior es necesario prevenir el delito, combatir la delincuencia y evitar la corrupción en las instituciones de seguridad y justicia, por lo cual se han diseñado objetivos acordes con las circunstancias que atraviesa todo el país.

Objetivo 1.

Fomentar la seguridad ciudadana y la procuración de justicia.

Las tareas de seguridad y justicia resultan de especial atención para el Gobierno Estatal, ya que es una de sus responsabilidades eliminar las amenazas que socavan o suprimen los derechos o patrimonio de las personas. Para ello, debe salvaguardarse la integridad física, los derechos y el patrimonio de los mexiquenses en aras de preservar las libertades, el orden y la paz pública. La prioridad de la actual Administración Pública Estatal es la de articular políticas públicas que contribuyan a la reducción de los índices de criminalidad, el aumento de las oportunidades y la calidad de vida de la población, y el abatimiento de la impunidad. Para cumplir con este objetivo, se han diseñado las siguientes estrategias:

- (i) Adoptar una nueva concepción de la seguridad enfocada hacia la ciudadanía;





- (ii) fortalecer la estructura y capacidad de las instituciones de seguridad y procuración de justicia;
- (iii) fortalecer las capacidades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad y procuración de justicia; y,
- (iv) consolidar el nuevo sistema de justicia.

Objetivo 2.

Utilizar la prevención como una herramienta para el combate a la delincuencia.

La mejor manera de combatir a la delincuencia es evitando la comisión de delitos. Para esto se requiere, de manera fundamental, una activa participación de la sociedad para que recupere la confianza en sus autoridades por medio de una estrecha coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y los tres Poderes. Para cumplir con este objetivo, se han diseñado las siguientes estrategias:

- (i) Combatir las causas del delito con programas de prevención;
- (ii) disuadir al delito; y,
- (iii) fortalecer la reinserción social.

Objetivo 3.

Avanzar en el uso de tecnologías así como en los mecanismos de coordinación interinstitucional.

El nuevo reto de seguridad hace necesario el uso de herramientas para alcanzar una seguridad efectiva de los mexicanos. Por esto, el Gobierno Estatal se ha propuesto desarrollar plataformas tecnológicas, así como mecanismos que faciliten la coordinación entre diversas fuerzas del orden e instancias para lograr sus objetivos en materia

de seguridad. Para cumplir con este objetivo, se han diseñado las siguientes estrategias:

- (i) Detonar el uso de tecnologías; e,
- (ii) impulsar eficaces mecanismos de coordinación.

Objetivo 4.

Mantener una sociedad protegida ante riesgos.

La protección civil es fundamental para alcanzar una Sociedad Protegida plena en cualquier sociedad moderna. Para lo anterior, se requiere difundir una cultura de prevención y planeación para evitar desastres, además de contar con los medios suficientes para atender cualquier contingencia en caso de ocurrir. Con la finalidad de cumplir con este objetivo, la principal estrategia en esta materia consiste en:

- (i) Avanzar hacia un sistema integral de protección civil.

Indicadores²⁴

En materia de seguridad, el Gobierno Estatal ha establecido indicadores generales que ayudan a medir el desempeño de las acciones gubernamentales para propiciar un impacto positivo en la población. Para el caso particular de la seguridad y procuración de justicia, se cuenta con una gran diversidad de indicadores respecto al número y composición de las fuerzas del orden, el equipamiento de la fuerza policial y su capacidad de ejecución y desempeño.

Al igual que en las estrategias en materia de desarrollo social y económico, el Gobierno Estatal plasmará a través de sus Programas Sectoriales y operativos, las metas que desea alcanzar. Sin

24. En los Programas Sectoriales correspondientes se habrán de establecer los niveles objetivos de dichos indicadores, ya sean puntuales, de rango o brecha, respecto al nivel nacional.



embargo, debido a razones de seguridad de la población, algunos de estos indicadores deberán mantenerse reservados. A continuación se presenta una selección de indicadores públicos a

través de los cuales el Gobierno Estatal puede evaluar el desempeño de sus políticas para alcanzar una Sociedad Protegida.

Cuadro 8.1. Principales indicadores de seguimiento de la política referente a una Sociedad Protegida.

Indicador	Fuente de datos inicial
Porcentaje de víctimas de delitos que denunciaron el hecho	ICESI (ENSI)
Porcentaje de personas mayores de edad que se sienten inseguros	ICESI (ENSI)
Porcentaje de sobrepoblación en los centros preventivos y de readaptación social	SSC
Incidencia delictiva (delitos por cada 100,000 habitantes)	ICESI (ENSI)
Denuncias de alto impacto por cada 100,000 habitantes	PGJEM





Líneas de acción de una Sociedad Protegida

Objetivo 1. Fomentar la seguridad ciudadana y la procuración de justicia.

1.1. Adoptar una nueva concepción de la seguridad enfocada hacia la ciudadanía.

- Atender a las víctimas con calidad y calidez y mayor cercanía.
- Fortalecer la atención a víctimas por medio del Instituto de la Defensoría Especializada para Víctimas y Ofendidos del Delito.
- Crear el Secretariado Ejecutivo de la Secretaría General de Gobierno.
- Fortalecer el Instituto de Atención a las Víctimas del Delito con un equipo de profesionistas multidisciplinarios.
- Establecer políticas para dar un mejor trato al denunciante, que incluya medidores de desempeño y de calidad.
- Fortalecer el respeto, la protección, la promoción y la garantía de los derechos humanos.
- Fortalecer la Unidad de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.
- Implementar políticas interinstitucionales que garanticen la protección de los derechos humanos.
- Fortalecer la defensoría pública para asegurar una igualdad de justicia a todos los mexiquenses.
- Dar cumplimiento y seguimiento a los convenios internacionales en materia de derechos humanos.
- Crear la Unidad de Derechos Humanos dependiente del Ejecutivo Estatal, que apoye a la promoción, protección, defensa y establecimiento de políticas públicas en materia de derechos humanos bajo estándares internacionales.
- Promover la participación ciudadana.
- Fortalecer la participación ciudadana para supervisar la correcta ejecución de obras públicas, así como involucrar a la sociedad civil en la vigilancia de los órganos de policía.
- Edificar alianzas entre la policía y la ciudadanía, integrando proyectos comunitarios proactivos y actividades sobre la prevención social del delito.
- Cambiar el paradigma de un enfoque de seguridad pública a uno de seguridad ciudadana, centrado en la construcción cooperativa de seguridad entre el gobierno y la ciudadanía en un contexto de democracia, donde el ser humano constituya el objetivo central de las políticas públicas de seguridad y prevención.
- Fomentar la cultura de la denuncia y la colaboración de la ciudadanía en el proceso de investigación.
- Mejorar los mecanismos de denuncia para facilitar su presentación a través de medios electrónicos, telefónicos o módulos exprés.
- Involucrar a la sociedad civil en la supervisión de los órganos de policía.
- Dar a conocer y fomentar el uso de los nuevos instrumentos de justicia entre la población, así como el cambio estructural en la procuración de justicia.

1.2. Fortalecer la estructura y capacidades de las instituciones de seguridad y procuración de justicia.

- Crear la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC) con una estructura orgánica adecuada para cumplir de manera eficiente con los objetivos en materia de seguridad.
- Fortalecer a la policía cibernética para que combata el *bullying* en los medios electrónicos.
- Crear la Policía Comunitaria y la Policía del Transporte con instrumentos de videovigilancia y acciones de prevención del delito para reducir los asaltos en la calle, en las casas y en el transporte.
- Crear la Coordinación para Prevenir y Atender la Violencia y el Acoso Escolar con el fin de que reciba e investigue las denuncias de *bullying* en las escuelas.
- Crear Unidades Policiales Especializadas para la Atención de la Ciudadanía.
- Crear Unidades Especializadas para cumplir de manera eficiente con los objetivos en materia de justicia.
- Crear Fiscalías Especializadas para cumplir de manera eficiente con los objetivos en materia de justicia.
- Crear Centros de Operación Estratégica (COE) para cumplir de manera eficiente con los objetivos en materia de justicia.

1.3. Fortalecer las capacidades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad y procuración de justicia.

- Incrementar los recursos de la seguridad pública y la procuración de justicia en capacitación, tecnología, mejores salarios y prevención.

- Impulsar la formación de una nueva policía con carrera universitaria.
- Crear la Licenciatura en Seguridad Pública o su equivalente técnico.
- Crear el Instituto Mexiquense de Seguridad y Justicia para la formación profesional y la capacitación del personal, además de la promoción de la prevención del delito.
- Orientar la formación, la capacitación y el desarrollo del personal a cargo de la seguridad y procuración de justicia.
- Consolidar el Sistema Procesal Penal Acusatorio (SPPA), mediante la implantación de un modelo de profesionalización, capacitación y certificación de competencias para el personal a cargo de la seguridad y la procuración de justicia.
- Implantar un sistema de gestión de recursos humanos en la procuración de justicia que atienda cargas de trabajo, evaluación de puestos, calificación de méritos, desarrollo, promociones y transferencias.
- Profesionalizar a los servidores públicos mediante la detección de necesidades de capacitación y la aplicación de planes y programas de formación y adiestramiento, considerando el perfil del personal a cargo de la seguridad y la procuración de justicia.
- Impulsar la implementación de la carrera técnica policial con validez oficial.
- Verificar la estricta aplicación de las evaluaciones de control de confianza del personal a cargo de la seguridad y la procuración de justicia.
- Incorporar a la normatividad que regula la actuación ministerial, un Reglamento del Servicio de la Carrera de Procuración de Justicia.

- Dignificar la función policial a partir del impulso gradual del Servicio Profesional de Carrera en la Secretaría de Seguridad Ciudadana.
- Impulsar la formación de una nueva policía con preparación superior, a efecto de consolidar el concepto de desarrollo policial establecido en la Ley de Seguridad del Estado de México.

1.4. Consolidar el nuevo sistema de justicia.

- Fortalecer el sistema de juicios orales.
- Implementar medios alternativos de resolución de conflictos.
- Instalar unidades de mediación y conciliación con una cobertura regional.
- Promover entre la ciudadanía el uso de medios alternativos para la resolución de conflictos.
- Avanzar en la actualización de procedimientos y adecuación normativa.
- Impulsar la creación de los protocolos de investigación para los delitos de alto impacto, particularmente la trata de personas, los homicidios y el secuestro.
- Impulsar la reforma legal a la Ley Orgánica de la Procuraduría Estatal y al Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, que permita crear las Unidades de Mediación y Conciliación en el ámbito municipal.
- Regular las técnicas especiales de investigación (operaciones encubiertas, entregas vigiladas, recompensas, entre otros).
- Impulsar la Ley de Extinción de Dominio y crear la Unidad de Inteligencia Financiera y Patrimonial.
- Desarrollar los protocolos de cadena de custodia y procesamiento de la escena del crimen para policías ministeriales.
- Definir las competencias para la investigación y persecución de los delitos de narcomenudeo.

- Revisar la actualización y la homologación del Código de Procedimientos Penales, los reglamentos, los protocolos de operación y los manuales de organización y procedimientos.
- Establecer una reingeniería de procesos que considere la modernización, el cambio de imagen institucional y el equipamiento de las instalaciones de las Agencias del MP y de los Centros de Justicia.
- Diseñar políticas sociales, urbanas y de control, orientadas a proteger al ciudadano con énfasis en la prevención.
- Impulsar una reclasificación de los tipos penales.
- Promover la revisión y adecuación del marco jurídico de los Centros Preventivos de Readaptación Social, para establecer con claridad los procedimientos de operación y vigilar su debido cumplimiento.
- Incorporar los principios del sistema acusatorio a las materias civil y mercantil.
- Fortalecer la figura de la defensoría jurídica pública y gratuita.
- Fortalecer la defensoría pública para asegurar la igualdad de justicia para todos los mexiquenses.
- Incrementar el número de defensores públicos a fin de tener presencia en cada una de las adscripciones del Poder Judicial Estatal y de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.
- Capacitar continuamente a los defensores públicos, actualizando sus conocimientos en las reformas legales de las diferentes materias jurídicas.
- Dotar de infraestructura tecnológica y capacitación continua a los defensores públicos adscritos al SPPA y demás adscripciones judiciales.
- Ampliar el Programa Itinerante y Especializado en Atención a Indígenas y Grupos Vulnerables.

- Defender jurídicamente en materia penal a toda persona que lo solicite mediante el nombramiento de una autoridad ministerial judicial.
- Desarrollar el servicio profesional de carrera del Instituto de la Defensoría Pública (IDP).
- Establecer mecanismos de coordinación entre la defensoría pública y la PGJEM para atender permanentemente las Agencias del MP de la entidad.
- Difundir continuamente los servicios que presta la defensoría pública para mejorar sus alcances y competencias.

Objetivo 2. **Utilizar la prevención como una herramienta para el combate a la delincuencia.**

2.1. Combatir las causas del delito con programas de prevención.

- Fortalecer la prevención contra las adicciones desarrollando Centros de Atención Primaria a las Adicciones (CAPAS).
- Fortalecer la prevención contra las adicciones.
- Fortalecer el Programa Escuela Segura, procurando hacer uso de tecnologías modernas para la prevención y atención del *bullying*.
- Fomentar la seguridad en torno a las escuelas, a centros de trabajo y a centros comerciales.
- Fortalecer el Programa Bienvenido Paisano Mexiquense y Hermanos Migrantes, para brindar protección a los migrantes que visitan la entidad.
- Atender como prioridad a los grupos en situación de vulnerabilidad.
- Orientar programas sociales hacia grupos en situación de vulnerabilidad y hacia la prevención del delito.
- Integrar un catálogo de los centros de atención a las adicciones en cooperación con la Secretaría de Salud del Estado de México (SSEM), para regular sus procesos y apoyar técnicamente el tratamiento y reinserción social de las personas.
- Fortalecer los comités escolares conformados por autoridades, maestros y padres de familia.

- Analizar los procedimientos empleados en los operativos de seguridad escolar en planteles educativos y las principales rutas que dirijan a los centros escolares.
- Instrumentar diversos operativos en puntos fijos orientados a atender zonas bancarias, industriales, comerciales y habitacionales en toda la entidad, cuyo objetivo es salvaguardar la integridad física y patrimonial de los trabajadores y empleados que reciben prestaciones económicas.
- Difundir en medios de comunicación masiva, trípticos, folletos, redes sociales, páginas web y conferencias dirigidas a la sociedad en general, con las recomendaciones sobre cómo prevenir el delito, así como los cambios fundamentales en el manejo de la procuración de justicia.
- Participar con la Secretaría de Educación Estatal (SEEM) y demás instituciones formativas para que se implementen asignaturas que fomenten los valores y la educación contra la violencia, desarrollando campañas de difusión para que se pueda prever, actuar y denunciar un delito. Ejercitar acciones con la participación de los tres órdenes de gobierno y Organismos No Gubernamentales (ONG) para la difusión de los programas con los que cuenta el Estado de México en la prevención de las adicciones, la atención a víctimas del delito y los delitos de género, entre otros.
- Transformar y revitalizar los espacios públicos y las relaciones sociales para atender el desarrollo comunitario.

2.2. Disuadir al delito.

- Lograr una mayor cobertura de la presencia policial en el territorio estatal.
- Combatir las prácticas irregulares al interior de los cuerpos policiacos.

- Abatir la impunidad por medio del fortalecimiento del Estado de Derecho.
- Utilizar la inteligencia operativa como una herramienta proactiva contra el delito.
- Ampliar la videovigilancia a nivel estatal de manera coordinada con los municipios y generar inteligencia operativa.

2.3. Fortalecer la reinserción social.

- Gestionar la puesta en operación de nuevos centros penitenciarios.
- Establecer políticas para la optimización del uso de la infraestructura penitenciaria y de reintegración social existente, para lograr una reinserción social adecuada.
- Diseñar y proponer mecanismos de cumplimiento de penas alternativas.
- Fortalecer las preceptorías juveniles regionales y la escuela de reintegración, por ser mecanismos efectivos de reinserción de adolescentes y adultos jóvenes.
- Orientar la reinserción social hacia una política de prevención activa del delito.
- Establecer estrategias que favorezcan la readaptación integral de los internos, realizando acciones dirigidas hacia sus familias y promoviendo su participación en el mercado laboral.
- Impulsar programas de rehabilitación de internos farmacodependientes.
- Impulsar el programa de reinserción social acorde al perfil criminológico, a través del fortalecimiento del seguimiento post-institucional.
- Rediseñar modelos integrales psicoterapéuticos, asistenciales, sociales, educativos y de laborterapia para la población penitenciaria.
- Impulsar políticas de despresurización penitenciaria a través de mecanismos jurídicos para el externamiento anticipado de la población ejecutoriada.

- Fortalecer la infraestructura y la seguridad penitenciarias.
- Profesionalizar al personal de seguridad y custodia de los centros penitenciarios.

Objetivo 3. **Avanzar en el uso de tecnologías así como en los mecanismos de coordinación interinstitucional.**

3.1. Detonar el uso de la tecnología.

- Impulsar el combate a la extorsión telefónica con mejor tecnología, facilitando la denuncia mediante una iniciativa de Ley.
- Establecer un programa de desarrollo de tecnologías de la información a mediano plazo, que permita enlazarse con la red de telecomunicaciones, cambiar la conectividad a estructuras sincronizadas, crear un centro de acopio y administración de bases de datos, implantar un *software* especializado para la investigación del delito, equipos móviles para la investigación en campo, forense y pericial, además de actualizar y dar mantenimiento a equipos y *software*.
- Crear enlaces en cada una de las fiscalías para proveer y recopilar información de forma inmediata, que permita agilizar y fortalecer los trabajos de investigación.
- Integrar las bases de datos en materia de seguridad para realizar actividades de prevención y combate al delito (Plataforma Mexiquense).
- Implementar tecnologías de información y comunicación a través de sistemas y procedimientos homologados que definan líneas de acción y mejoren las funciones de las unidades administrativas.

3.2. Impulsar eficaces mecanismos de coordinación.

- Promover la normatividad para que, mediante convenios, se pueda unificar el mando de policía estatal y municipal en aquellos municipios que así lo requieran.

- Mantener junto con las autoridades municipales, contacto con centros nocturnos de diversión para actuar de manera conjunta en la prevención de accidentes y la venta de estupefacientes.
- Impulsar, en coordinación con los municipios, una mayor seguridad en los principales centros de cobro de remesas.
- Avanzar, en coordinación con la Federación, en la identificación de la conformación del crimen organizado: número de grupos y miembros, nivel de preparación, equipamiento, organización, vinculación y rivalidad entre ellos.
- Cumplir los compromisos adquiridos en la Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia, los acuerdos de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y los compromisos del Sistema Nacional de Seguridad (SNS).
- Establecer convenios interinstitucionales a efecto de incorporar procesos automatizados de otras dependencias en la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.
- Establecer programas regionales de atención al delito, focalizando las necesidades más apremiantes.
- Colaborar con las entidades federativas en la atención y persecución del delito.

Objetivo 4. Mantener una sociedad protegida ante riesgos.

4.1. Avanzar hacia un sistema integral de protección civil.

- Gestionar recursos ante la Federación para la construcción de colectores y plantas de bombeo en diversas comunidades y así atender los problemas de inundación y contaminación en municipios vulnerables.
- Apoyar la gestión para el reforzamiento estructural del embovedamiento del Río Verdiguél y la construcción de un colector de alivio en una primer etapa en el Valle de Toluca.
- Gestionar recursos ante el Gobierno Federal para la construcción del Emisor Poniente II en la Zona Poniente del Valle de México, para su ejecución por parte de la Federación.
- Fomentar la cultura de la protección civil entre la ciudadanía, el sector privado y el gobierno, por medio del diseño de programas de capacitación.
- Coadyuvar la elaboración y actualización de los Atlas Municipales y Estatales de Riesgos, para elaborar Planes Integrales de prevención de desastres.
- Dar un énfasis renovado a los riesgos de erupción volcánica e incendios forestales, así como en sus consecuencias.
- Promover y fortalecer la integración de los Consejos Municipales y Unidades Internas de Protección Civil actualizando la normatividad al respecto.

- Contar con tecnología, equipo e infraestructura de punta para la prevención y auxilio de la población.
- Llevar a cabo convenios con las autoridades de los tres ámbitos de gobierno, para la atención de situaciones de emergencia que pongan en riesgo a la población.
- Implementar la planeación en materia de protección civil para prevenir de manera integral las tareas de auxilio a los damnificados.
- Reforzar el sistema de alerta y coordinación para la atención de emergencias por inundaciones.
- Contar con una estrategia efectiva para la atención de los riesgos sanitarios.
- Establecer un programa de obras y acciones para disminuir los riesgos ocasionados por las inundaciones.



> E J E S T R A N S V E R S A L E S >

GOBIERNO QUE TRABAJA Y LOGRA
enGRANDE

9. Ejes transversales:

Hacia una Gestión Gubernamental Distintiva

Un Gobierno que Trabaja y Logra en Grande realiza acciones con un impacto real y perdurable en el bienestar de los mexiquenses, empleando inteligentemente los recursos financieros y humanos, y trabajando de la mano con los municipios y otros órdenes de gobierno. Por un lado, el Gobierno Estatal reconoce que para lograr que las políticas públicas tengan un impacto significativo en el bienestar de los mexiquenses, es necesario que éstas sean resultado de un proceso riguroso de planeación, de ejecución y de evaluación. Dicho proceso deberá cumplir en cada uno de sus pasos con principios de eficacia y eficiencia bajo un marco de transparencia y de participación ciudadana. En todo gobierno, las necesidades son muchas y los recursos financieros y humanos escasos. Por ello, es fundamental que el Gobierno Estatal pueda emplear su patrimonio de tal manera que con cada peso gastado se logre el máximo impacto posible en el bienestar de la población. Durante la presente gestión se hará más con menos para abatir la astringencia presupuestal. Asimismo, el Gobierno Estatal reconoce en el municipio libre a la autoridad local por excelencia. El municipio, al estar más cerca de la gente, conoce de primera mano sus necesidades. Por ello, se trabajará en estrecha colaboración con la autoridad municipal, para apoyar y servir en todas sus dimensiones a la población.

Así, la presente Administración Pública Estatal buscará coordinar esfuerzos con los mu-

nicipios para que éstos hagan valer efectivamente sus atribuciones y pueda constituirse un Gobierno Municipalista.

Impulso Municipal: Gobierno Municipalista

Para impactar positivamente en cada una de las dimensiones de vida de los mexiquenses, es necesario que el Gobierno Estatal trabaje de la mano con los gobiernos municipales. Dichos gobiernos tienen a su cargo importantes funciones y la provisión de servicios públicos básicos como agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, y parte significativa de la seguridad ciudadana. Por lo anterior, una política integral de gobierno no puede dejar de lado la coordinación con los gobiernos municipales.

En estricto respeto a la autonomía municipal, el Gobierno del Estado de México fortalecerá a los gobiernos municipales para que ejerzan sus atribuciones y, más aún, que lo hagan siguiendo los principios de una administración enfocada a ofrecer resultados con un financiamiento responsable y eficiente.

Siguiendo esta línea, se fomentará la profesionalización del servicio público y, en su caso, se brindarán espacios de capacitación en instancias estatales. Asimismo, se impulsará el empleo de plataformas tecnológicas a nivel municipal, procurando brindar el soporte técnico necesario.



Finalmente, se fomentará la sistematización de procesos para volver más eficiente al municipio. Esto incluye la ejecución de sus atribuciones recaudatorias, tales como el cobro del impuesto predial, así como la mejora administrativa, con miras a reducir los tiempos de espera y eliminar la discrecionalidad de los servidores públicos que pudiera generar actos de corrupción.

La ubicación geográfica de los municipios hace que éstos compartan algunos problemas, lo cual propicia y hace necesario presentar soluciones coordinadas. Esto es de especial relevancia en términos de financiamiento, pues existen acciones que requieren cuantiosas inversiones que pueden realizarse de manera conjunta entre dos o más municipios, generando economías muy favorables. Para apoyar dicha coordinación, el Gobierno Estatal será un eje articulador entre gobiernos y organismos municipales.

Al margen de las reformas estructurales que requiere la economía nacional, existe un número importante de políticas a nivel local capaces de mejorar la seguridad, la competitividad y detonar el crecimiento económico. La realidad actual requiere de gobiernos locales proactivos que establezcan las condiciones necesarias en materia de seguridad, normatividad y servicios públicos para incrementar la competitividad a nivel local. Este tipo de políticas puede tener un efecto inmediato en el desarrollo económico y potenciar de manera importante el impacto de cualquier reforma estructural a nivel nacional que se presente en el futuro.

En este sentido, los municipios juegan un papel de suma relevancia en términos de competitividad, ya que su normatividad tiene gran injerencia en la toma de decisiones de los sectores productivos.

Asimismo, el Gobierno Estatal impulsará la simplificación administrativa y normativa, la cual resultará en un mejor manejo gubernamental y en la homologación intermunicipal. Siguiendo la misma línea, al considerar que un gran número de municipios forman parte de la zona metropolitana más importante de Latinoamérica, se propiciará la armonización normativa de la región, con el fin de generar un gran polo de desarrollo económico.

El Gobierno Estatal reconoce que para lograr una gestión exitosa se debe gobernar de abajo hacia arriba, es decir, desde lo local. La colaboración con los gobiernos municipales es la mejor manera de contar con una acción gubernamental equilibrada y, por esto, es prioritario el fortalecimiento y coordinación con los ayuntamientos.

Como se señaló anteriormente, el Gobierno Estatal reconoce que una acción coordinada es necesaria para crecer económicamente con armonía medioambiental. Cabe resaltar que la gestión ambiental recae, en su mayor parte, en la esfera de responsabilidad de los gobiernos municipales, entre ellos servicios tales como el uso y aprovechamiento de agua potable, el manejo de residuos sólidos y la administración de aguas residuales. Para avanzar hacia la consolidación de un gobierno ambientalmente amigable se requiere la formulación y la aplicación de políticas ecológicas a nivel local. Para ello, el Gobierno Estatal plantea constituirse en un vehículo de coordinación entre los municipios para poder canalizar los esfuerzos locales hacia políticas integrales de atención ambiental.

Administración Pública Eficiente: Gobierno de Resultados

Las acciones del Gobierno Estatal tienen como objetivo principal incrementar el nivel de vida y lograr una mayor igualdad de oportunidades entre los mexicanos. Para cumplir con este objetivo se requieren resultados tangibles en cada una de las áreas de influencia de la función pública. El Gobierno Estatal está orientado a la obtención de resultados; es decir, a que las políticas públicas tengan un impacto positivo en la realidad de la entidad, para lo cual es necesario que las mismas sean consecuencia de un proceso integral de planeación, de una ejecución eficiente de las políticas públicas y de la evaluación continua de las acciones de gobierno. Cumplir con estos objetivos constituye la base de la visión del Gobierno Estatal para consolidarse como un Gobierno de Resultados.

Planeación integral. La planeación es fundamental para el éxito de las políticas públicas, pues a través de ésta es posible definir los objetivos de gobierno y alinearlos con la capacidad presupuestaria. Para definir los objetivos de un gobierno, primero se debe considerar la situación actual, esto es, realizar un diagnóstico detallado de la problemática presente. Posteriormente, deben establecerse las metas a cumplir y los indicadores a seguir, procurando aspiraciones ambiciosas, pero realistas. Finalmente, como parte de la planeación es necesario establecer estrategias y acciones específicas. En este sentido, la elaboración del *Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017* constituye el primer paso hacia la conformación de un Gobierno de Resultados de trascendencia para ésta y las futuras generaciones.

Ejecución eficiente. La planeación es una condición necesaria para lograr un Gobierno de

Resultados; sin embargo, no es suficiente. Es necesaria una ejecución congruente en tiempo y forma de las acciones y objetivos planteados. Asimismo, la capacidad de ejecución de planes y programas de gobierno es fundamental para adaptar la planeación ante situaciones imprevistas y nuevos paradigmas. La ejecución de políticas públicas con eficiencia es en este sentido la función esencial de la autoridad.

Evaluación continua. El ciclo de las políticas públicas no termina con su ejecución e implementación, pues éstas deben ser objeto de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. En primer lugar, se requiere que las dependencias responsables de las políticas públicas hagan un monitoreo del cumplimiento de metas e indicadores, y generen información relevante y útil sobre su evolución. Por otra parte, expertos independientes a la entidad ejecutora deben evaluar su impacto en la sociedad. Dicha evaluación debe permitir mejorar el proceso presupuestario al enfocar los recursos a los programas que produzcan un mayor beneficio social. Finalmente, la información generada a lo largo de todo el proceso debe ser presentada a los ciudadanos para que éstos, en última instancia, juzguen las acciones de su gobierno. Para que los resultados de la ejecución e implementación de las políticas públicas tengan un mayor impacto, es necesario que el proceso de planeación, ejecución y evaluación se realice con eficacia y eficiencia bajo un marco de transparencia y participación ciudadana.

Coordinación interinstitucional. El Gobierno Estatal tiene la firme convicción de trabajar con todos los distintos niveles y órdenes gubernamentales, con la finalidad de que los ciudadanos ejerzan plenamente sus derechos y libertades. Para ofrecer verdaderas soluciones a la ciudadanía,



es indispensable el trabajo en conjunto: cada instancia desde el ámbito de sus responsabilidades con el Gobierno Federal, con los gobiernos de otras entidades federativas, con los municipios, así como con los Poderes Legislativo y Judicial.

Fortalecimiento del marco normativo. El espíritu de coordinación interinstitucional se reflejará en la disposición de la actual Administración Pública Estatal para que, en pleno respeto de la esfera de competencia del Poder Legislativo, se propongan y se impulsen las reformas normativas al marco institucional de manera que se puedan enfrentar los distintos retos de la realidad actual.

Hacia un Gobierno Eficiente

La eficiencia gubernamental es un requisito primordial para una administración pública que Trabaja y Logra en Grande. La estandarización de procesos administrativos, de un elevado nivel de atención a la ciudadanía y de una adecuada calidad en el servicio, puede contribuir positivamente en los principales indicadores de la ejecución de las políticas. En la visión del Gobierno Estatal se pueden atender objetivos de eficacia y eficiencia por medio de acciones específicas tales como: (i) la simplificación administrativa, (ii) el uso integral de tecnologías de información, (iii) la profesionalización de los servidores públicos y (iv) la transparencia en el ejercicio de la función pública.

Simplificación administrativa. A fin de brindar dinamismo a la acción gubernamental, es necesario compactar las fases del proceso administrativo y disminuir el número de requisitos y trámites; es decir, avanzar hacia una simplificación administrativa. El Gobierno Estatal está convencido de que sólo por medio de una gestión sim-

plificada será posible responder oportunamente a las demandas ciudadanas, optimizar los recursos y garantizar la equidad al momento de aplicarlos. Todo proceso de simplificación debe iniciar con un diagnóstico de la estructura gubernamental que determine si ésta es congruente con los objetivos de corto y largo plazos de la Administración Pública Estatal. La simplificación administrativa debe disminuir no sólo requisitos y trámites sino también eliminar la duplicidad de funciones y fomentar las mejores prácticas existentes. Asimismo, la estandarización en la acción gubernamental y la simplificación administrativa deben basarse en los recursos tecnológicos.

Gobierno Digital. Las actuales tecnologías de la información y comunicación son herramientas esenciales para la gestión pública, pues permiten incorporar procedimientos sencillos y automatizados, que en muchos casos son financieramente convenientes. El empleo de este tipo de herramienta no sólo repercute en las actividades gubernamentales, sino que también incide directamente en la calidad de los servicios prestados a la población. El uso de plataformas tecnológicas de apoyo en las funciones de gobierno, como Internet, constituye una de las acciones más eficientes para acercar el gobierno a la gente y acelerar los procesos de simplificación administrativa que la ciudadanía demanda. En este sentido, una de las metas del Gobierno Estatal consiste en avanzar hacia un verdadero Gobierno Digital que permita a los funcionarios públicos consolidar, en un conjunto de información único, todos los datos necesarios para brindar mejores servicios públicos, así como para poner a disposición de la ciudadanía la mayor gama de servicios públicos por medios electrónicos accesibles. Con esto, la función pública se vuelve más

● ● ● ● ● ● ●

eficiente en términos de tiempo de servicio y capacidad de respuesta. Adicionalmente, mejorará el acceso a la transparencia, elemento fundamental para la evaluación de los logros de la actual gestión.

Profesionalización del servicio público. Para llevar a cabo la simplificación administrativa y el fomento del empleo de las herramientas tecnológicas, se requiere que los servidores públicos estén preparados para atender la realidad cambiante y cuenten con una actitud de servicio. La capacitación y profesionalización de los servidores públicos es una condición necesaria para que un gobierno sea eficaz y eficiente. La capacidad de ejecución de los funcionarios debe ser atendida en dos vertientes: (i) para los que actualmente forman parte de la Administración Pública Estatal, es necesaria su capacitación continua con la finalidad de mantener vigentes las habilidades necesarias, sensibilizarlos sobre la importancia de su labor en un aparato gubernamental integral y reafirmar su vocación de servicio, y (ii) para los prospectos a integrarse al servicio público, es deseable analizar la correspondencia entre sus capacidades y habilidades con el perfil que se necesita; asimismo, se debe buscar que sus aspiraciones se encuentren alineadas con el quehacer público.

Transparencia. La apertura de la información es una gran herramienta de gobierno, la cual debe ser presentada de manera clara, oportuna, expedita y gratuita. La transparencia en la información debe ser el primer paso para integrar activamente a la ciudadanía en la acción gubernamental. Con la información proporcionada por medio de las políticas de transparencia, los ciudadanos pueden mantenerse al tanto de las acciones de gobierno y, como consecuencia, monitorear y exigir resultados.

Prospectivas de un Gobierno de Resultados

Es importante continuar con una visión integral de mediano y largo plazos que atienda la problemática económica, social y de seguridad en la entidad. El *Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017* se ha elaborado con estos objetivos en mente: delinear las estrategias y líneas de acción que seguirá el Gobierno Estatal para los próximos años. Asimismo, del *Plan de Desarrollo* surgirán programas sectoriales y regionales que complementarán el ejercicio de planeación de la política estatal.

El Gobierno del Estado de México procurará la eficiencia en la ejecución e implementación de políticas públicas por medio de la aplicación de líneas de acción transversales en todas las dependencias de la Administración Pública Estatal. Se trabajará en la profesionalización de los servidores públicos, poniendo énfasis en la vinculación de las capacidades de los funcionarios con las aptitudes necesarias para su puesto y procurando que dichos funcionarios tengan un perfil propicio a la honestidad y actitud de servicio. Asimismo, se incentivará la unificación tecnológica de los trámites gubernamentales y el empleo de tecnologías de información para dar respuestas expeditas y oportunas a los ciudadanos que así lo requieran.

Finalmente, el Gobierno del Estado de México plantea aplicar una evaluación continua de los diferentes programas de su política pública por medio del seguimiento de indicadores. Con diferentes estrategias, el Gobierno Estatal definirá un conjunto de indicadores para evaluar de manera objetiva los resultados de dichas estrategias. El conjunto de indicadores incluirá las variables



que inciden en el bienestar de la población y no por cumplimiento de metas administrativas. En sus programas sectoriales y regionales, el Gobierno Estatal podrá definir el impacto objetivo de sus programas de gobierno sobre cada uno de estos indicadores. De esta forma, a través del seguimiento descrito, se podrá contar con una evaluación clara y transparente de los diferentes programas. Esta política será transversal en todos los programas de gobierno, con lo que se avanzará hacia la consolidación de un Gobierno de Resultados.

Finanzas públicas sanas: Financiamiento para el Desarrollo

El Gobierno Estatal necesita contar con recursos suficientes y finanzas públicas sanas para implementar una disciplina política de gasto enfocada, por mencionar algunas, al financiamiento de programas para la reducción de la pobreza, la mejora de la educación y la salud, una mayor seguridad ciudadana y procuración de justicia, la creación de la infraestructura necesaria para complementar la actividad económica de los sectores prioritarios, así como de aquellos que tienden a mejorar la productividad y la calidad de vida de los mexiquenses.

Como es conocido, el Estado de México, al igual que el resto de las entidades del país, depende en gran medida del desempeño de la administración tributaria federal para cumplir con sus obligaciones. Adicionalmente, la distribución entre las entidades federativas de los recursos provenientes de las participaciones, las aportaciones y otros apoyos federales siguen siendo

desigual a pesar de los avances en los años recientes. Por ello, se prevé la necesidad de continuar mejorando la eficiencia recaudatoria del Gobierno Estatal para disminuir su dependencia de los recursos federales. Dentro de las limitaciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Gobierno Estatal buscará establecer instrumentos para obtener mayores ingresos propios a través de programas de eficiencia recaudatoria y fiscalización. Lo anterior debe conseguirse mediante reformas que permitan mantener actualizado el marco normativo tributario de la entidad, mejorando la prestación de servicios en los módulos de atención al contribuyente, continuando con su modernización, buscando ofrecer siempre servicios acordes con los avances tecnológicos, fortaleciendo la presencia fiscal y poniendo especial atención en el mejoramiento de la recaudación en los municipios.

Complementando lo anterior, la política de gasto público se enfocará en el uso eficiente de los recursos, de manera que garantice el buen funcionamiento de los programas y proyectos; asimismo, se buscará mejorar y ampliar la infraestructura, bienes y servicios públicos. Para el Gobierno Estatal será fundamental vincular sus esfuerzos con los fines de bienestar social, protección, crecimiento económico, empleo y medio ambiente.

El Gobierno Estatal fortalecerá la asignación de recursos al gasto de inversión sin comprometer el equilibrio presupuestal, a partir del establecimiento de acciones y medidas de contención del gasto operativo y de la aplicación estricta de las disposiciones de racionalidad y austeridad. Para apoyar el cumplimiento de las metas y los objetivos establecidos, se prevé la aplicación de

• • • • •

acciones que permitan contar con mayores recursos federales, lo que se verá reflejado en obras y políticas en beneficio de la población.

Asimismo, se buscará garantizar que los espacios presupuestales disponibles se asignen a programas que generen mayores beneficios sociales. Si bien el presupuesto se realiza con base en los resultados esperados y considerando herramientas de planeación y evaluación, es necesario que las acciones de gobierno y los objetivos de cada programa se formalicen a través de una política de planeación, presupuestación y evaluación del desempeño. Con esto se mejorará la calidad del gasto público y se coadyuvará al cumplimiento de objetivos de corto plazo, orientados a alcanzar metas de largo plazo, todo ello con el apoyo de herramientas de planeación estratégica.

Las agencias calificadoras internacionales han reconocido el esfuerzo del Gobierno Estatal por mantener finanzas públicas sanas, por lo cual se le considera la entidad que más ha mejorado su calificación en los últimos cinco años. Por tal razón, los mercados de financiamiento están en condiciones de ofrecer alternativas favorables a la presente Administración Pública Estatal, para que sean empleadas con disciplina y responsabilidad hacendaria de largo plazo.

Resultará de gran importancia incrementar el uso de fuentes de financiamiento innovadoras, donde confluya la participación del sector privado y el sector público. En este sentido, los mecanismos de participación y responsabilidad compartida entre inversionistas particulares y el Gobierno Estatal resultan un instrumento eficaz de financiamiento. Por tanto, se extenderá y se profundizará en la implementación de mecanismos

eficaces, que permitan que el gasto público y la inversión privada sean complementos en el esfuerzo por asegurar la disponibilidad de recursos, el desarrollo de la infraestructura y la prestación de servicios públicos de calidad.

Objetivos y estrategias

El Gobierno Estatal se ha planteado grandes metas, que de lograrse, marcarán una diferencia significativa en el bienestar de todos los mexiquenses. Un Gobierno que Trabaja y Logra en Grande debe contar con los fundamentos suficientes para promover el desarrollo. En particular, el Gobierno Estatal ha formulado tres objetivos, que se consideran indispensables para cumplir las metas establecidas. Para cada uno de éstos se plantearán estrategias de gobierno, y líneas de acción en particular. A continuación se presentan los objetivos y estrategias en materia de resultados, financiamiento y colaboración municipal. Las líneas de acción se presentan a continuación:

Objetivo 1. Consolidarse como un Gobierno Municipalista.

El Gobierno Estatal reconoce que muchos de los problemas y carencias que aquejan a los mexiquenses surgen y deben combatirse con respuestas a nivel municipal. Un Gobierno Estatal que busque incrementar la eficiencia y transparencia debe basar su actuación en una estrecha coordinación con los gobiernos municipales, y en una apropiada asignación de facultades y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno.

Por ello, el Gobierno Estatal se ha propuesto trabajar en colaboración con la autoridad municipal para servir a la población en todas sus dimensiones. Por un lado, atendiendo al problema de la falta de atribuciones de la autoridad municipal,

el Gobierno Estatal buscará fortalecer la administración pública municipal para así establecer un Gobierno Municipalista sólido y responsable. Por otro lado, se requiere de una mayor coordinación intermunicipal para presentar soluciones a los problemas que afectan a más de un municipio. En consecuencia, el Gobierno Estatal se consolidará como el eje articulador entre los distintos municipios a través de las siguientes estrategias:

- (i) Fortalecer la administración pública municipal;
- (ii) coordinar acciones entre diferentes niveles de gobierno y actores gubernamentales;
- (iii) avanzar hacia un marco normativo eficiente que fomente la competitividad; e,
- (iv) impulsar el desarrollo sustentable desde el ámbito municipal.

Objetivo 2. Establecer una Gestión Gubernamental que genere resultados.

Para potenciar el impacto y los alcances de las acciones sobre la población mexiquense, todas las políticas públicas de la actual Administración Pública Estatal deben estar enfocadas a conseguir resultados. Esto sólo puede alcanzarse si toda decisión del Gobierno Estatal surge de un riguroso proceso de planeación, ejecución y evaluación, y contemple los efectos a corto, mediano y largo plazos.

Un proceso de planeación integral debe basarse en la realización de un diagnóstico de la situación presente que, mediante indicadores claros y transparentes, contribuya a medir el efecto de las acciones realizadas y facilite la toma de decisiones acerca de medidas subsecuentes. Por su parte, una ejecución adecuada debe basarse en principios de eficacia. Reducir los trámites administrativos y hacer uso de las

más novedosas tecnologías de la información son medidas que contribuirían a hacer más eficiente la Administración Pública Estatal. Por último, una correcta evaluación de las políticas públicas requiere transparencia y apertura de la información. La participación ciudadana es indispensable en esta fase para contar con opiniones de expertos independientes. Además, los ciudadanos mejor informados podrán exigir a sus gobernantes mejores acciones que contribuyan a elevar más el estándar de vida de los mexiquenses.

Las estrategias del Gobierno Estatal para establecer un Gobierno de Resultados se presentan a continuación:

- (i) Gobernar con visión de largo plazo;
- (ii) consolidar un gobierno eficiente; y
- (iii) garantizar la rendición de cuentas y transparencia.

Objetivo 3.

Alcanzar un financiamiento para el desarrollo.

El Gobierno Estatal requiere de recursos financieros para fomentar el desarrollo. Debido a las metas y objetivos que se han establecido, cada peso que se presupueste debe asignarse y gastarse de manera eficiente. Los recursos deben dirigirse a proyectos que causen el mayor impacto en el bienestar de los mexiquenses.

Con base en una estrategia integral de financiamiento, el Gobierno Estatal buscará fortalecer las atribuciones fiscales con las que cuenta. Por otro lado, se seguirá una política de gasto público que responda al buen funcionamiento de los programas y proyectos, y que esté enfocada hacia el gasto de inversión. Por último, se buscará acceder a fuentes innovadoras de financiamiento

donde se involucre al sector privado, ya que estos mecanismos contribuyen a repartir de mejor manera las responsabilidades y atribuciones entre el sector público y el privado.

Las estrategias particulares para lograr un financiamiento sustentable se presentan a continuación:

- (i) Fomentar la eficiencia en el gasto público;
- (ii) emplear fuentes alternativas de financiamiento;
- (iii) fortalecer los ingresos de la entidad; y
- (iv) hacer un manejo eficiente de los proveedores.

Indicadores²⁵

El Gobierno Estatal se propone dar seguimiento a una selección de indicadores para verificar el avance en la consecución de sus objetivos en materia de gestión gubernamental. Estos indicadores, así como las metas del gobierno, se plantearán dentro de los diferentes Programas Sectoriales y en sus programas operativos, a fin de llevar a cabo una evaluación continua.

Cuadro 9.1. Principales indicadores de seguimiento de la política referente a una Gestión Gubernamental Distintiva.

Indicador	Fuente de Datos Iniciales
Facilidad para hacer negocios	Banco Mundial (<i>Doing Business</i>)
Índice de Corrupción y Buen Gobierno	Transparencia Mexicana
Índice de Calidad de Transparencia	Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información
Efectividad del gobierno	CEESP
Gestión de trámites empresariales	CEESP
Proporción de ingresos propios sobre ingresos totales	Cuentas Públicas e INEGI
Proporción de gasto en servicios personales sobre ingresos totales	Cuentas Públicas e INEGI

25. En los Programas Sectoriales correspondientes se habrán de establecer los niveles objetivos de dichos indicadores, ya sean puntuales, de rango o brecha, respecto al nivel nacional.



Líneas de acción de una Gestión Gubernamental Distintiva

Objetivo 1. Consolidarse como un Gobierno Municipalista.

1.1. Fortalecer a la administración pública municipal.

- Impulsar el fortalecimiento de los municipios en materia de planeación, de programación, de presupuestación y de evaluación, mediante el mejoramiento de sus sistemas de información y prospectiva.
- Consolidar la cultura de la recaudación colaborando con los municipios para fortalecer sus sistemas de recaudación desde la perspectiva administrativa, normativa y de ejecución.
- Promover acciones para que las administraciones municipales accedan al mercado financiero para respaldar proyectos de inversión pública productiva.
- Mejorar la calidad de la recaudación, del gasto público y de la rendición de cuentas de los municipios, mediante la implementación de la Armonización Contable, el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y un Sistema de Evaluación del Desempeño.
- Propiciar el intercambio de experiencias hacendarias exitosas a nivel municipal, estatal, nacional e internacional.
- Promover esquemas de transparencia y de acceso a la información hacendaria municipal.
- Consolidar el sistema de información estadística hacendaria municipal mediante la evaluación permanente de los informes

de la cuenta pública y del Órgano de Transparencia.

- Fomentar la armonización de los sistemas tributarios municipales.
- Fortalecer la vigilancia de los recursos estatales ejercidos por los municipios, así como impulsar la creación de la Comisión Permanente de Contralores Estado-Municipios para el fortalecimiento y la capacitación de los órganos de control municipales.
- Colaborar con los municipios en la adopción de tecnologías de la información para la gestión pública municipal en beneficio de la atención a la ciudadanía.
- Impulsar la capacitación y la certificación de los servidores públicos municipales.
- Coadyuvar en el sano manejo de la deuda pública municipal.

1.2. Coordinar acciones entre los diferentes niveles de gobierno y los actores gubernamentales.

- Dirigir esfuerzos para un reordenamiento integral del transporte público en estrecha colaboración con los municipios y la participación social.
- Fomentar mecanismos de cooperación intermunicipal para el desarrollo de la infraestructura de agua potable, de alcantarillado y de saneamiento.
- Promover entre autoridades municipales, estatales y la ciudadanía, una cultura metropolitana que impulse la cooperación intergubernamental.
- Fortalecer la cooperación de los municipios mexiquenses con las entidades colindantes.
- Fortalecer la coordinación metropolitana e impulsar la corresponsabilidad de las

● ● ● ● ● ● ●

instancias estatales e intergubernamentales, así como del Poder Legislativo tanto a nivel Estatal como Federal.

- Coadyuvar la vinculación y la articulación de los recursos de los tres niveles de gobierno en programas y proyectos de desarrollo municipal y regional.
- Colaborar con los municipios en programas de imagen urbana y de coordinación en políticas de uso y ordenamiento de la tierra.
- Fomentar la homologación de los trámites en los municipios de la entidad.
- Liderar la coordinación de políticas públicas de los municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México.

1.3. Avanzar hacia un marco normativo eficiente que promueva la competitividad y el desarrollo económico municipal.

- Incentivar la adopción de procesos de planeación y de evaluación que trascienda a las administraciones municipales.
- Impulsar activamente la armonización además de la simplificación normativa y administrativa.
- Promover un mecanismo de asociación y de coordinación intermunicipal por medio de sólidas figuras jurídicas.
- Promover la mejora del marco jurídico que permita la existencia de esquemas de asociación municipal, para financiar proyectos y propiciar el desarrollo regional, así como para regular lo relacionado con los órganos auxiliares municipales.
- Fomentar la descentralización de funciones y recursos hacia los municipios.

1.4. Impulsar el desarrollo sustentable desde el ámbito municipal.

- Impulsar una agenda verde con un enfoque municipal para el cuidado del ambiente.
- Coadyuvar y ser enlace entre municipios para lograr un mejor manejo de los residuos sólidos, incluyendo su tratamiento y reciclaje.
- Consolidar, en coordinación con los gobiernos municipales y con ayuda de las distintas asociaciones civiles, un programa de reforestación estatal en las zonas con mayor grado de erosión y tala de árboles, así como reforzar la coordinación entre los tres niveles de gobierno y la ciudadanía para evitar la tala clandestina de bosques.
- Realizar campañas de concientización sobre la importancia y escasez de agua potable, que contribuya a fomentar un mayor ahorro del líquido vital.
- Promover una mayor coordinación y orientación de los esfuerzos de los organismos operadores de agua, con el objeto de que sean autosuficientes y el usuario perciba el costo del servicio.



Objetivo 2. Establecer una Gestión Gubernamental que genere resultados.

2.1. Gobernar con visión de largo plazo.

- Coordinar los Gabinetes Especializados como instancias en las que se proponga y evalúe la política del Gobierno Estatal, para que se determinen prioridades de desarrollo de cada sector, planteando acciones y estrategias que permitan atender con oportunidad problemáticas específicas.
- Establecer sistemas de coordinación e información entre las dependencias y organismos auxiliares, a fin de mejorar la toma de decisiones y el cumplimiento integral de los programas de gobierno.
- Elaborar estudios organizacionales que contribuyan a mejorar e integrar procesos de trabajo a través de la reingeniería de la Administración Pública Estatal.
- Fortalecer un sistema de evaluación, cuyos resultados contribuyan en la definición de las políticas públicas y fundamente la toma de decisiones para el cumplimiento de los planes y programas estatales y municipales.
- Definir un conjunto de indicadores estratégicos que permita dar seguimiento a programas de gobierno, sectoriales, entre otros, que permita que la labor gubernamental sea sujeta a evaluación y contribuya a la rendición de cuentas a la ciudadanía.
- Adecuar el marco normativo institucional para reposicionar al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) en materia de planeación y realizar la restructuración administrativa aprovechando la tecnología de información y comunicación para el desarrollo de sus funciones.
- Concertar acciones con las instituciones educativas, centros de investigación, asociaciones, expertos y sociedad en general, para la formulación, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo estatal, municipales, regionales y especiales.
- Fortalecer los mecanismos y herramientas de seguimiento y evaluación de los planes y programas estatales y municipales, a través del uso de nuevas tecnologías.
- Definir esquemas y lineamientos de planeación, evaluación técnica, financiera, social y ambiental, y el seguimiento de proyectos de inversión.
- Actualizar la Plataforma del Sistema del Proyectos de Inversión para permitir la generación de expedientes a partir de la información del Banco de Proyectos.
- Normar y coordinar las actividades que en materia geográfica, estadística y catastral llevan a cabo las dependencias y organismos de la Administración Pública Estatal y Municipal.
- Impulsar los procesos de captación, difusión, integración, generación y organización de la información geográfica, estadística y catastral, para fortalecer el Sistema Estatal de Información (SEI).
- Formular criterios y consideraciones demográficas en las políticas, planes y programas sectoriales.
- Generar estudios demográficos para la elaboración de políticas públicas y difundir dichos estudios por medio de sistemas de información de vanguardia.
- Proponer adecuaciones al marco jurídico estatal que fortalezcan el sistema democrático en la entidad con base en estudios de derecho comparado.
- Realizar ejercicios de análisis sobre la participación ciudadana en los procesos elec-

torales y promover, en el ámbito de la competencia gubernamental, acciones y planes que contribuyan a su incremento.

- Promover la formalización de acuerdos y convenios con las dependencias federales, estatales y municipales e instituciones académicas, para el intercambio de información y la realización de proyectos en materia geográfica, estadística y catastral.
- Coordinar la planeación, creación y operación de espacios de interlocución entre organizaciones sociales con la Administración Pública Estatal para la prevención de conflictos sociales o políticos y la búsqueda de soluciones a sus demandas o propuestas.
- Impulsar mecanismos de concertación y participación social en la definición y evaluación de las políticas y estrategias que contribuyan al desarrollo de la entidad.
- Asegurar espacios de libre expresión para todas las corrientes, partidos políticos y organizaciones sociales, así como dar cauce a las diferentes manifestaciones de participación ciudadana a través de vías formales e institucionales.
- Fortalecer el sistema democrático mediante la relación respetuosa de las instituciones de gobierno con grupos y organizaciones sociales, autoridades religiosas, medios de comunicación y organismos autónomos.
- Fortalecer los procesos de formulación, instrumentación, seguimiento y evaluación de los planes y programas.
- Fortalecer los procesos de seguimiento y evaluación de programas, a través del monitoreo y análisis del resultado de indicadores que midan el logro, impacto y beneficio.
- Escalar la comunicación y atención a las demandas sociopolíticas con oportunidad y en su propio lugar de origen.

- Fomentar la participación ciudadana para la gestión y atención de sus demandas.
- Implementar las formas de participación ciudadana en democracia participativa.
- Fortalecer los mecanismos de comunicación con todas las agrupaciones políticas, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía.
- Elaborar el Programa de Población 2011-2017.

2.2. Consolidar un Gobierno Eficiente.

- Avanzar en la consolidación de un sistema más equitativo de seguridad social de los servidores públicos.
- Avanzar en la actualización de la legislación y normatividad en materia laboral para lograr un mayor nivel de eficiencia por parte de los servidores públicos, en el marco de un sistema de servicio profesional de carrera administrativa a nivel institucional.
- Avanzar hacia la consolidación de un servicio civil de carrera con base en la certificación de competencias.
- Integrar programas de capacitación especializada conforme a las necesidades propias de las unidades administrativas y de los servidores públicos, para ofrecer servicios de calidad y con una actitud de servicio. Lo anterior en colaboración con instituciones académicas y especializadas en administración pública.
- Simplificar los procesos operativos para brindar al derechohabiente del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMyM) un mejor servicio, aprovechando las tecnologías de la información.
- Emitir un Código de Ética de los Servidores Públicos del Estado de México.



- Impulsar un programa integral de simplificación de la Administración Pública Estatal, a fin de lograr un gobierno más eficiente.
- Mantener actualizado de manera permanente el marco de actuación de los órganos de control para contribuir a lograr la consolidación de una administración pública que genere confianza en la gente.
- Adecuar el marco normativo que requiere una simplificación administrativa, incluyendo la elaboración y mejora de manuales de procesos.
- Acortar los tiempos de respuesta en los criterios y opiniones sobre la interpretación y aplicación de la legislación financiera vigente en la entidad sin demeritar el servicio.
- Fortalecer las áreas encargadas de la defensa jurídica de las autoridades administrativas en materia fiscal.
- Promover la implantación de medios de solución de controversias fiscales vía electrónica.
- Estandarizar los procesos catastrales y vincular las bases de datos del Instituto de la Función Registral del Estado de México (Ifrem) y del Instituto de Información e Investigación Geográfica Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM), previa actualización del marco normativo aplicable.
- Colaborar con los municipios en la incorporación del uso de tecnologías de información y comunicación de vanguardia y modernizar la infraestructura tecnológica de la función geográfica, estadística y catastral en el Estado de México y sus municipios.

- Continuar con el mejoramiento en la prestación de servicios en los módulos de atención al contribuyente bajo un modelo de servicio de calidad al cliente.
- Implementar la interoperabilidad de los sistemas y bases de datos del gobierno, así como la implementación de expedientes electrónicos.
- Fomentar el uso de las tecnologías de información en los procesos internos, así como en los trámites y servicios ciudadanos.
- Realizar una reingeniería tecnológica al Sistema de Control Vehicular.
- Ampliar los servicios de información del Centro de Atención Telefónica del Estado de México para brindar a la población información ágil y puntual de toda índole gubernamental.

2.3. Garantizar la rendición de cuentas y transparencia.

- Suscribir convenios con los otros Poderes Públicos del Estado y Municipios para la utilización del Sistema de Atención Mexiquense (SAM) en la recepción y atención de quejas, denuncias, sugerencias y reconocimientos.
- Continuar con la constitución de Comités Ciudadanos y Consejos de Transparencia, Control y Vigilancia en la obra pública y programas de gobierno, logrando que las dependencias y organismos responsables sean los principales promotores de la Contraloría Social.
- Impulsar el cambio cultural en la gestión administrativa, que fortalezca la confianza en las instituciones públicas.

- Promover que en las contrataciones gubernamentales cuyos montos adjudicados sean representativos, se cuente con la participación de un testigo social.
- Implementar reformas de segunda generación en materia de transparencia fiscal que permitan el mejoramiento de las políticas en un marco de desarrollo de conocimiento por la vía de la colaboración entre autoridad-sociedad.
- Fomentar la participación de la sociedad para consolidar una administración honesta, transparente, ágil, eficaz y eficiente.
- Actualizar permanentemente los mecanismos y canales de comunicación con la sociedad para que la información fluya de forma ágil y oportuna.
- Transformar la comunicación social en una plataforma para el ejercicio de un gobierno democrático, a través del contacto con la sociedad, promoviendo una relación abierta y participativa entre el gobierno, los medios de comunicación y la sociedad, con base en el respeto a la libertad de expresión, ofreciendo a la ciudadanía información objetiva, suficiente y oportuna, para que cuente con los elementos que le permitan valorar el desempeño gubernamental.
- Mejorar los mecanismos para conocer y analizar las demandas y expectativas de la sociedad.
- Coadyuvar en la formación de un gobierno que asegure un marco de legalidad y justicia, en el que la transparencia y rendición de cuentas sean la base de su gestión.
- Fortalecer el control institucional mediante la participación ciudadana en aquellas áreas de la Administración Pública Estatal cuya operación incida en las condiciones de vida de los mexicanos.
- Vigilar el cumplimiento de las bases generales para la instrumentación del Programa de Contraloría Social, así como de los lineamientos generales para su operación.
- Impulsar mecanismos de coordinación entre los órganos estatales de control y los entes fiscalizadores externos, para hacer más eficiente y eficaz la vigilancia de los recursos públicos.
- Fortalecer las observaciones emitidas por los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia mediante una vinculación directa con los responsables de los programas gubernamentales para potenciar la mejora de las políticas públicas.
- Dar seguimiento puntual a las denuncias, quejas, sugerencias y reconocimientos que se reciban.



Objetivo 3. Alcanzar un financiamiento para el desarrollo.

3.1. Fomentar la eficiencia en el gasto público.

- Establecer criterios de austeridad de gasto que impliquen el uso responsable de los recursos disponibles.
- Optimizar los recursos públicos que se destinen u obtengan de los proyectos estratégicos de inversión en la entidad, para aumentar la inversión pública productiva.

3.2. Emplear fuentes alternativas de financiamiento.

- Aumentar el desarrollo de sistemas y procesos que permitan mejorar la gestión de los recursos públicos con el uso de tecnologías de la información que brinden transparencia y certeza en su aplicación.
- Fortalecer el desarrollo municipal a través de mejorar los procesos de gasto de inversión y el seguimiento de la aplicación de recursos tanto federales como estatales.
- Promover el desarrollo de infraestructura y la dotación de servicios públicos por medio de la participación social y privada.
- Desarrollar y promover la participación del sector privado en los proyectos estratégicos de inversión pública, bajo mecanismos de asociaciones público-privada que generen las mejores condiciones financieras y ahorros.
- Fomentar la participación de la sociedad en los proyectos productivos estatales y municipales bajo esquemas como las aportaciones de mejoras.

- Impulsar una mayor participación estatal y de los municipios en los mercados financieros para contar con diversos esquemas de financiamiento.

3.3. Fortalecer los ingresos de la entidad.

- Ejercer las potestades tributarias de la entidad y desarrollar acciones eficaces de fiscalización y cobranza.
- Implementar acciones tendientes a una reestructuración orgánica, coordinando la actividad fiscalizadora y recaudadora.
- Fortalecer la presencia fiscal en la entidad mediante acciones de vigilancia y control de obligaciones, orientando los esfuerzos a la generación del incremento en la recaudación, la percepción de incentivos y las participaciones federales en beneficio de la entidad.
- Fomentar la implementación de facilidades de pago en bancos y en línea, con tarjetas de crédito, o con cargo a cuenta de cheques para usuarios de la banca electrónica.
- Promover el intercambio y actualización de bases de datos de los registros de contribuyentes entre los tres órdenes de gobierno, mejorando la fiscalización.
- Promover la coordinación interinstitucional, incluyendo a las haciendas municipales a fin de optimizar los recursos.
- Utilizar sistemas de información para mejorar la comunicación con los deudores, prestarles mejores servicios y hacer más eficiente el procedimiento de cobro coercitivo, mediante la notificación de adeudos, la consulta de expedientes, la tramitación de solicitudes e invitaciones de pago en línea.

- Implementar esquemas de atención, comunicación, servicio y control conforme a grupos de contribuyentes de acuerdo a sus características.
- Promover el uso de nuevas tecnologías para el cobro de contribuciones (banca móvil).
- Contar con información en tiempo real de los pagos que se realizan en las ventanillas de los Centros Autorizados de Pago.
- Transformar la función de programación y generar padrones auditable y propuestas de fiscalización de forma automatizada, con base en criterios estratégicos aprovechando los avances tecnológicos.

3.4. Hacer un manejo eficiente de los proveedores.

- Promover a las cadenas productivas como un medio de pago para contratistas y proveedores.
- Fortalecer el proceso de licitación mediante mejores prácticas internacionales.
- Desarrollar un programa para el mejoramiento en el uso y acceso de la información a proveedores, contratistas y prestadores de servicios.



10. Mecanismos para el seguimiento y evaluación del *Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017*

La evaluación del quehacer gubernamental constituye un vital procedimiento para un gobierno que desea presentar resultados. Por ello, la actual Administración Pública Estatal impulsará esquemas integrales de seguimiento, control y evaluación, a partir de principios como la honradez, la ética y la participación democrática.

Dado que permite asegurar que las políticas públicas se implementen de acuerdo con los objetivos establecidos, la evaluación de las acciones de gobierno será fundamento de la política de gestión, además de que permitirá sustentar y legitimar la eficacia y eficiencia de cada proceso, de cada decisión, de cada programa y cada acción del Poder Ejecutivo Estatal.

La evaluación periódica y sistemática de las acciones que se consignan en el *Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017*, impulsará el cumplimiento de los objetivos planteados, y facilitará la rendición de cuentas por medio de un proceso transparente.

Los métodos e instrumentos de evaluación serán objetivos, y garantizarán que tanto el desempeño del Gobierno Estatal, el impacto social así como los cambios en el nivel y la calidad de vida sean mensurables, y que socialmente sean perceptibles.

Los resultados de los diversos procesos de evaluación, al igual que la generación de infor-

mación oportuna y relevante, serán insumo básico para orientar la toma de decisiones, para la reformulación de la política pública, así como para superar las limitaciones que encuentra su debida ejecución.

En consecuencia, se impulsarán mecanismos que permitan dar seguimiento puntual y una evaluación integral del *Plan de Desarrollo*: medir el cumplimiento y alcance de sus objetivos, determinar la eficacia de los procedimientos utilizados, así como registrar el impacto social y el grado de satisfacción que el quehacer gubernamental genera en los mexiquenses.

En este sentido, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) concertará acciones para articular los procesos de seguimiento y evaluación tanto del *Plan de Desarrollo* como de los programas sectoriales, regionales, especiales y anuales, a fin de conformar un sistema integral de supervisión que sume y aproveche los esfuerzos que realizan las diferentes instancias en sus correspondientes ámbitos de competencia. De esta forma, todas las dependencias, organismos, entidades públicas, unidades administrativas y servidores públicos se sumarán a este esfuerzo, comprometiéndose al cumplimiento de los objetivos, estrategias y líneas de acción, a través de la evaluación de su desempeño y de la búsqueda de alternativas innovadoras para enfrentar nuevos desafíos.



Tomando como base los indicadores que se consignan en el *Plan de Desarrollo*, e incorporando aquellos que se consideren pertinentes, se conformará una batería de variables que dará cuenta no sólo de las líneas de acción, sino que permitirá registrar el comportamiento de la entidad en relación a los ámbitos nacional e internacional.

La evaluación tendrá lugar periódica y sistemáticamente, y se apoyará en los datos que proporcionarán las dependencias que concentran la

información, facilitando de esta manera la comparación de resultados y la participación de todos los actores.

El COPLADEM rendirá un informe en el que se precisarán los avances y limitaciones en el cumplimiento de los objetivos, estrategias y líneas de acción consignados en el *Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017*, a su vez que presentará las recomendaciones pertinentes para su cabal cumplimiento.





