

VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD: LAS VARIABLES CONDICIONANTES DE SU DESARROLLO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS¹.

Rocío Huerta Cuervo

Oscar Adair Ramírez Floreano

RESUMEN²

El trabajo que se presenta es producto de una investigación documental y tiene como objetivo hacer un análisis sobre las políticas públicas ejecutadas en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad (VCHS) en el periodo 2000 – 2012, contrastándolas con variables determinantes en sus patrones de crecimiento y por tanto con sus necesidades de cambio estructural. El municipio de Valle de Chalco Solidaridad (VCHS), es expresión del crecimiento desordenado de la zona metropolitana de la ciudad de México, de rigidez para modificar la vocación del suelo, de insuficientes políticas para la orientación de la inversión privada, de débiles capacidades institucionales locales y de políticas federales exiguas. La posibilidad de replantear el crecimiento de VCHS, supone un trabajo en distintas direcciones, pero una de ellas aparece central y es el fortalecimiento de los cuerpos de gobierno en el municipio y el establecimiento de acuerdos que orienten la labor gubernativa en la demarcación.

Las políticas para atraer a inversiones que generen mayor valor agregado son de apremiante atención municipal. VCHS necesita continuar con obras públicas de gran magnitud, que protejan y descontaminen los cuerpos de agua, que canalicen las aguas residuales y que mejoren la infraestructura urbana. Requiere por igual, contar con espacios predeterminados

¹ Este documento es producto del proyecto de investigación SIP: 20143991, mismo que se realiza con apoyo del IPN.
² .- Los autores: Rocío Huerta Cuervo es doctora en políticas públicas por el CIDE y profesora investigadora en el CIECAS IPN. Lic. Oscar Adair Ramírez Floreano es alumno de la maestría en economía y gestión municipal del CIECAS. rociohuertac@hotmail.com, teléfono 57296000 ext. 63136.

para el crecimiento urbano. La definición de 1,556 hectáreas como área natural protegida, debe acompañarse de obras y decisiones que garanticen la eliminación de la presión habitacional sobre ese territorio. Las políticas públicas deben atender las debilidades estructurales de los patrones de crecimiento en VCHS y no sólo lo más urgente.

Palabras clave: Políticas públicas, gasto público.

INTRODUCCIÓN

Una de las características más estudiadas del federalismo mexicano es el alto grado de centralización de facultades en el orden nacional del gobierno (Aguilar Villanueva, 1997). A partir de la reforma al artículo 115 constitucional, pero centralmente en los últimos 15 años (Cabrero & Arellano, 2011), se ha desarrollado una tendencia, hacia la descentralización de facultades y fortalecimiento de las estructuras de gobierno municipales. Ha sido y es, un camino difícil y complejo, condicionado por referentes y restricciones de diversa índole, pero que, a pesar de ello, ha colocado paulatinamente a lo local como área de reflexión y atención para las políticas públicas mexicanas. Se entiende por políticas públicas, el *“conjunto de decisiones de carácter público, que atraviesan un proceso que va desde el establecimiento de la problemática a resolver hasta su procesamiento y conversión en decisiones de autoridad por la vía que marcan las reglas de funcionamiento del propio sistema político”* (Casar & Maldonado, 2008, p. 10).

La forma en cómo una política pública es adoptada se expresa en la agenda gubernamental. La legislación nacional, las redes de poder que se tejen desde el gobierno nacional y los gobiernos estatales, así como las limitadas capacidades institucionales locales, restringen la posibilidad de que las agendas de los gobiernos municipales de México se construyan desde lo local (Meza Canales, 2013). Es necesario que las políticas públicas atiendan al conjunto de realidades y

problemas específicos de sus demarcaciones, como una condición para satisfacer las insuficiencias públicas de sus habitantes y mejorar la acción gubernamental.

El objetivo de este documento es hacer un análisis sobre las políticas públicas ejecutadas en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad (VCHS) en el Estado de México, contrastándolas con variables determinantes en sus patrones de crecimiento y por tanto con sus necesidades de cambio estructural. VCHS se caracteriza por contar con una estructura económica e institucional débil y un medio ambiente deteriorado. Los derechos de propiedad difusos, las presiones para atender la demanda de vivienda en la demarcación, el desahogo de aguas residuales en los ríos de la zona y el establecimiento de industrias y negocios de bajo valor agregado, han generado un contexto social marcado por la precariedad, con limitadas posibilidades para aprovechar las ventajas que representa el ser parte de la zona económica más importante del país. Las políticas públicas ejecutadas desde el gobierno federal, estatal y municipal, han respondido a las necesidades más inmediatas, sin revertir la lógica de crecimiento precario en la demarcación.

Es fundamental la atención de las variables determinantes en la configuración de VCHS anteriormente señaladas, a través de políticas públicas de mediano plazo, que permitan revertir su condición rezago y mejorar la calidad de vida de sus residentes. La vía para estudiar las políticas públicas en VCHS será a través del ejercicio del gasto público, que es en donde se refleja de manera objetiva, las prioridades y orientaciones de los gobiernos. Tres elementos han sido determinantes en la configuración de la agenda de gobierno del municipio de VCHS en los últimos 12 años, en primer lugar el incremento del gasto corriente municipal (particularmente gastos de personal), muy por encima del crecimiento de su población, segundo, las obras de infraestructura realizadas, especialmente la pavimentación de calles y la infraestructura

hidráulica y en tercer lugar los subsidios, transferencias y ayudas a la población. Esta orientación del gasto no revertirá las debilidades estructurales del municipio de VCHS.

El trabajo que a continuación se presenta, es el producto de una investigación documental sobre VCHS. Las fuentes fundamentales de información son los informes y planes municipales, las bases estadísticas del INEGI, especialmente el Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD), el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, los censos económicos y el índice de desarrollo humano municipal en México de PNUD (2014).

Este documento está organizado de la siguiente manera: En el apartado I, se presenta el contexto socioeconómico, político e institucional del municipio de VCHS, en el apartado II, un breve análisis de las capacidades institucionales municipales, en el apartado III, la situación de sus finanzas municipales y en el IV, las conclusiones.

I.- CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y POLÍTICO DEL MUNICIPIO DE VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD (VCHS).

El municipio de VCHAS fue creado legalmente en el año de 1994. Se encuentra ubicado al oriente del Valle de México, colinda al este con los municipios de Chalco e Ixtapaluca, al norte con el municipio de La Paz y al occidente, con la delegación Tláhuac. Tiene una extensión territorial de 4,636 hectáreas, que representa un 0.20% del territorio del Estado de México. De este territorio, 1,439 hectáreas han tenido vocación agrícola y pecuaria de baja rentabilidad (cultivo de maíz y frijol, centralmente, en el Ejido Tulyehualco), aproximadamente 2, 746 has están ocupadas como áreas urbanas (empleadas para uso habitacional, servicios, comercios, equipamiento urbano y en menor medida industria) y el resto son pastizales y cuerpos de agua (SEDESOL, 2011). La laguna de Xico con extensión de 341 hectáreas, ha sido definida como un área natural protegida, dentro de una extensión total de 1, 556 hectáreas de pastizales y

matorrales, lo cual, si bien ha sido muy importante frente a derechos de propiedad difusos en la zona, no ha detenido la presión de quienes demandan vivienda (SEDESOL, 2011). VCHS es un municipio urbano de tamaño medio³ y metropolitano, por pertenecer a la zona metropolitana del valle de México (ZMVM). Tiene como cabecera municipal a la localidad de Xico.

El crecimiento constante de la población, de asentamientos irregulares, las limitaciones en la infraestructura hidráulica y de drenaje, el uso de los cauces de los ríos como destino de las descargas de aguas negras, han presionado a las áreas lacustres y agrícolas, generando un problema de contaminación del ambiente, del suelo y el agua de grandes proporciones, lo cual aunado a las recurrentes inundaciones en periodo de lluvias, deterioran la calidad de vida de sus habitantes. Por el tipo de suelo de VCHS, el mapa de riesgos lo cataloga como de alto peligro sísmico y en sectores importantes del municipio, de alto riesgo por hundimientos (SEDESOL, 2011).

La población del municipio se ha incrementado de manera importante a partir de su creación legal en 1994. El Censo de Población y Vivienda de 1995 reportó una población de 287,073 habitantes, el censo de 2005 informó de una población de 332,280 habitantes y finalmente, el Censo de Población y Vivienda de 2010 reportó una población de 357,641 habitantes, lo que significa que ha tenido una tasa de crecimiento media aritmética anual (TCMA) de 1.55% de 1995 a 2010⁴.

El grado de escolaridad en el municipio fue de 8.1 años en 2010, mientras que el del estado de México fue de 9.1 años y el nacional de 8.6 en el mismo año. Esta desventaja en el terreno

³ Cabrero (2004) clasifican a los municipios con base en el tamaño de su población. Municipios grandes los que tienen más de 500 mil habitantes, municipios urbanos medios entre 100 mil y 500 mil habitantes, municipios urbanos pequeños entre 15 mil y 100 mil habitantes, municipios semirurales entre 2 500 y 15 mil habitantes, y municipios rurales aquellos con una población menor de 2 500 habitantes. Los municipios urbanos que a su vez forman parte de una zona metropolitana los denomina municipios metropolitanos.

⁴ La tasa geométrica de crecimiento medio anual es de 1.48%.

educativo, incide en las capacidades que VCHS tiene para aprovechar, de mejor manera, las oportunidades que le brinda ser parte del área económica más grande del país y se traduce en menores oportunidades para contar con empleos bien remunerados, como más adelante se mostrará. En lo que respecta a la cobertura de seguridad social, el 41% de la población (147,888 en 2010) está inscrita en los servicios públicos de salud, entre derechohabientes al IMSS, ISSSTE y el Seguro Popular, muy por debajo de la media estatal, que es del 60% (INEGI, 2011).

Del total de habitantes, el 39% se encuentra dentro de la Población Económicamente Activa, de ésta, el 94.5% es Población Ocupada, principalmente en actividades de servicios al por menor y actividades manufactureras, el sector primario es el que menor importancia económica tiene en el municipio, con actividades básicamente de autoconsumo.

Al analizar el contexto económico del municipio, se puede observar que las actividades que cuentan con un mayor número de unidades económicas (UE) son las referentes a la industria manufacturera y los servicios de comercio al por menor. El número de UE de la industria manufacturera en el municipio, está por arriba del promedio de los municipios del estado (386 en promedio municipal, frente a 1,334 en VCHS), al igual que el número de personas dependientes de esta actividad (3,519 en promedio municipal en el estado, frente a 4,950 en el municipio). Sin embargo, las remuneraciones del personal ocupado en actividades manufactureras en VCHS están por debajo del promedio estatal (\$344,802, 000.00 en promedio anual en el estado, frente a \$225, 155,000.00 en el municipio). Los datos previos nos dan un cociente de 4 personas (3.71) ocupadas por cada unidad económica manufacturera en VCHS, frente a 9 en promedio en otros municipios del estado de México. En cuanto a los ingresos medios de las personas, éstos son de \$45, 486.00 pesos anuales en VCHS y de \$97,983.00 como promedio en el resto de municipios del estado. Con dicha información, podemos concluir

que las actividades manufactureras que se realizan en el municipio no emplean mano de obra calificada, es decir, son actividades que no generan un valor agregado significativo, lo cual se retribuye con menores salarios. La instalación de las empresas manufactureras en VCHS no ha obedecido a políticas que incentiven la inversión privada por parte del gobierno municipal, con estrategias de atracción de capitales que inyecten valor a los productos que se generan en el municipio. El crecimiento de pequeñas empresas manufactureras ha sido motivado por el “mercado” (o mejor dicho por la debilidad del mercado), lo cual ha limitado las características de la inversión que se genera en la zona. Ésta es una de las debilidades estructurales más significativas de VCHS (INEGI, 2009).

Con relación al comercio al por menor, el número de UE en VCHS y de personal dependiente de esta actividad, está por encima del promedio del estado (1,890 UE en promedio por municipio en el estado, frente a 7,434 en VCHS y 4,280 personas ocupadas en este sector, en promedio por municipio, frente a 14, 060 en VCHS), dando una tasa de ocupación media en el municipio de 1.89 personas por negocio. En cuanto a las remuneraciones, si bien VCHS tiene en su conjunto remuneraciones por la suma de \$71, 718,000.00, superiores a los \$59, 952,000.00 que en promedio tiene el comercio al por menor en los municipios del estado, el mayor número de personas dependientes de esta actividad hace que los ingresos anuales de sus pobladores apenas sean de \$5,100, frente a \$14,007 en promedio, de los pobladores del resto del estado de México, lo que confirma que en este municipio se han instalado pequeños negocios (changarros) que si bien generan empleos, son negocios precarios que no permiten mejorar sustancialmente las remuneraciones de sus habitantes y por tanto su calidad de vida (INEGI, 2009).

En cuanto a su nivel de bienestar, para el año 2000, este municipio tuvo un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.77, considerado por INAFED como nivel medio (PNUD, 2011). En el año

2005 este índice mejoró hasta 0.81, el cual es considerado ya, como un IDH alto. El ingreso personal y el índice de sobrevivencia infantil, son dos de las tres variables fundamentales que explican la mejora reportada (PNUD, 2011). Aunque los servicios de salud aún son insuficientes en VCHS, el incremento habido en el periodo impactó positivamente en la mejora del indicador⁵. En el caso del componente educativo su impacto fue menor, ya que los habitantes de VCHS tienen un promedio de años de estudio menor a los del estado y del país, sin que se hayan observado cambios significativos en esta variable en el periodo considerado.

El incremento del gasto municipal por habitante influyó marginalmente, en el mejoramiento del índice de desarrollo humano. En el año 2000, el gasto per cápita del municipio fue de \$856.00, mientras que para el 2012 éste aumentó a \$2, 086.00, en términos reales, lo que significó un incremento del 143%. Se menciona que favoreció marginalmente a la mejora de este indicador, ya que el gasto municipal fue dirigido centralmente al pago de nómina y a obras de pavimentación y drenaje, renglones que poco inciden en el IDH, en todo caso pudo influir favoreciendo una mayor información con relación a los programas federales hacia la población.

En lo que respecta al índice de marginación, en 2000 este índice fue de -1.22 que se considera un nivel bajo, para el 2005 fue de -1.23 que se considera muy bajo y para el año 2010 el índice se ubicó nuevamente en -1.22 (INAFED, 2010). Como se puede observar, durante el periodo de estudio hubo una mejora de los indicadores de desarrollo humano, no así en los índices de marginación, lo cual expresa las dificultades para incorporar, a determinados segmentos de la población, a mejores fuentes de ingreso y bienestar en el municipio.

⁵ “Entre 2000 y 2005 el Índice que más creció en este periodo, en la zona metropolitana del valle de México, fue el índice de sobrevivencia infantil (ISI) con 7.9%, seguido por índice de ingreso (II) con 3.5% y finalmente el índice de educación” (IE) con 1.0% (PNUD, 2011)

Dentro de las principales problemáticas que existen en el municipio de VCHS, el elevado nivel de inseguridad es una de ellas. Como se puede observar en la tabla No. 1, en todos los delitos reportados por el municipio de VCHS tuvo indicadores muy por encima de la media estatal. Los delitos por homicidios, por lesiones, por robo y los delitos sexuales fueron más que el doble del promedio del estado. Siendo VCHS un municipio con ingresos personales promedio (\$1, 240.00) menores que el promedio del estado (INEGI, 2009), la problemática de inseguridad agrava significativamente las condiciones de vida de sus pobladores y la explica parcialmente. Una de las consecuencias de la persistencia de los indicadores de rezago y de los altos niveles de violencia, es el crecimiento de la migración de habitantes de este municipio hacia los Estados Unidos. De acuerdo a (Pérez, 2011), VCHS es un ejemplo del cambio en patrones de emigración del país hacia los Estados Unidos, en la cual, poblaciones urbanas empobrecidas, cada vez más, están tomando esa opción.

Tabla 1: Delitos registrados en el ministerio público en VCHS y Estado de México 2010			
	VCHS	Edo. de México	Media estatal
Delitos por daños en las cosas, registrados en el MP del fuero común.	180	15798	126
Delitos por homicidio registrados en el MP del fuero común	55	2,616	21
Delitos por lesiones registrados en el MP del fuero común.	947	46,782	374
Delitos por robo registrados en el MP del fuero común.	2,415	129,849	1039
Delitos registrados en averiguaciones previas del fuero común.	4,847	268,419	2,147
Delitos sexuales registrados en el MP del fuero común.	147	5,163	41
Fuente: (INEGI, 2011)			

La escasa cobertura (entre el 30 y 40%) en la prestación del servicio de seguridad pública municipal tiene una alta incidencia en los niveles de prevalencia de delitos. Recientemente y ante el agravamiento de los problemas de violencia e inseguridad en el Estado de México, se han instalado retenes en las entradas del municipio, como parte de los apoyos federales a la atención a este grave problema, lo cual si bien puede favorecer la disminución de los delitos en VCHS, no resuelve los problemas de falta de mejores oportunidades de empleo y capacidades

institucionales municipales frágiles, para darle una solución permanente al mismo. Por otro lado, la carencia de infraestructura de pavimentación y alumbrado público en una parte considerable del municipio (como lo señala la tabla 2), inciden en esa problemática, así como en severos problemas de movilidad en sus habitantes.

Tabla 2: Porcentaje de cobertura en los servicios públicos municipales		
Servicio Público	% Cabecera municipal	% Localidades
Alumbrado público	80	80
Seguridad pública	30	40
Agua potable, drenaje, alcantarillado y disposición de aguas residuales	70	70
Pavimentación	58%*	58%*
Fuente: (INEGI, 2009), * (OSFEM, 2012)		

En lo que respecta al contexto político, a partir de su creación formal en 1994, dos partidos políticos han gobernado al municipio. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) se mantuvo durante tres periodos consecutivos, de 1995 al 2003 y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) de 2003 a la fecha. Podemos suponer que la introducción del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en este municipio, por parte del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, influyó en el triunfo del PRI. Complementariamente, que los limitados cambios en la condición de las personas, de 1994 a 2003, favorecieron la alternancia política observada a partir del 2003. Después de 11 años de gobiernos del PRD la condición de marginación en el municipio no ha cambiado, lo que orienta el análisis a las debilidades institucionales que en el mismo persisten y al escaso valor agregado de la inversión privada que en dicha demarcación se ha asentado, como las fuertes condicionantes del fenómeno, al margen del partido político en el gobierno.

II.- LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES MUNICIPALES

Se entienden por capacidades institucionales aquellas fortalezas que los gobiernos logran consolidar y que posibilitan un trabajo profesional, eficiente y que reporta mejora social verificable en el ámbito municipal, estatal o federal. El papel del capital humano en la consolidación de capacidades institucionales es fundamental, ya que del mismo depende la

mejora del marco regulatorio, la organización eficiente del gobierno municipal y el impulso de programas de profesionalización del personal municipal. Estas capacidades tienen una naturaleza estructural ya que son las que condicionan el conjunto del trabajo y la vida del municipio. Del capital humano dependen, también, las denominadas capacidades funcionales como lo son, la elaboración de planes de gobierno, las formas de trabajo del cabildo, el proceso de análisis y discusión de las iniciativas, el desempeño de las autoridades auxiliares, la capacidad de gestión municipal, el establecimiento de vínculos de cooperación con otros gobiernos y la promoción de una participación ciudadana que retroalimente la acción gubernamental. (Arellano Gault, et al., 2011).

En cuanto a las capacidades profesionales de los cuerpos directivos políticos dentro de las presidencias municipales, el grado de escolaridad con el que cuenta la mayoría de los presidentes municipales en el estado de México es el de licenciatura (68.6% del total), seguido de aquellos que cuentan con un nivel de estudios de preparatoria (11.57%), el resto se divide en los demás niveles educativos. Para el caso de los regidores el 40.36% cuenta con nivel profesional (licenciatura), el 31.04% con secundaria y el 15.78% con primaria. En el caso de los síndicos el 71.15% cuentan con un nivel de estudios de licenciatura y 11.53% con estudios de secundaria, el resto está disperso en los demás niveles educativos. (INEGI, 2009). Para el caso particular de VCHS, el actual presidente municipal (2012 -2015) cuenta con grado de licenciatura, de los trece regidores, 10 de ellos no tienen título profesional y tres sí. En el caso del síndico tampoco cuenta con título profesional.

En cuanto a la procedencia laboral de quienes conforman los equipos de decisionamiento político dentro de los municipios, la tabla 3 nos muestra que, apenas el 35% de quienes ocupan cargos de presidentes municipales, síndicos o regidores, tienen experiencia previa dentro del sector público, lo cual se observa como una debilidad, ya que la gran mayoría (65%) llega a instancias de toma de decisiones del municipio sin ningún conocimiento previo significativo de

las normas que rigen la vida municipal, sus funciones, las limitaciones de los aparatos de gobierno y las condiciones de la ciudadanía. El 47% proviene del sector privado, ya sea porque laboraban en una empresa privada, en un negocio propio o lo hacían de manera independiente. Cabe señalar que en promedio, en los gobiernos municipales un 41.6% de sus empleados, son trabajadores de confianza, esto quiere decir que su permanencia está condicionada por la administración municipal en turno (INEGI, 2009). Esta composición de los cabildos expresa fortalezas y debilidades que inciden sobre la capacidad institucional de los municipios para responder profesional y oportunamente a las necesidades de la demarcación.

La profesionalización del trabajo municipal debe ser una prioridad para los gobiernos locales. La labor gubernativa en el ámbito municipal demanda altos grados de especialización. El bajo nivel educativo de un porcentaje importante de funcionarios municipales, su escasa experiencia profesional en el ámbito del gobierno municipal y, aunado a ello, el poco tiempo que permanecen en sus cargos, limita las respuestas que como gobierno se dan ante los retos de bienestar municipal.

Tabla 3: Experiencia profesional de los funcionarios municipales				
Estado de México				
Ultimo empleo	presidente municipal	sindico	regidores	Total
Gob. federal	9	6	34	49
Gob. estatal	33	21	106	160
Gob. municipal	19	22	178	219
negocio propio	32	15	181	228
empleado sector privado	6	10	55	71
independiente	7	12	189	208
cargo elección popular	6	2	11	19
representación sindical	1	2	5	8
cargo en partido político	9	4	58	71
primer trabajo		2	50	52
Total	122	96	867	1085
Fuente: (INEGI, 2009)				

Es importante señalar la inexistencia de criterios de desempeño gubernamental municipal compartidos, por parte de las distintas fuerzas que se disputan los cargos políticos en los gobiernos municipales. Dicha situación incide en un bajo nivel de institucionalización y profesionalización de los gobiernos municipales. Ejemplo de ello es el incremento acelerado del gasto en personal municipal. En el periodo 2000-2012, el gasto en personal aumentó en un 371%, en términos reales (año base 2008), muy por encima del crecimiento poblacional que en este mismo periodo fue del 14%. Podemos suponer que esta tendencia ha seguido la lógica observada a nivel nacional, en la cual, el crecimiento del personal municipal atiende criterios políticos antes que de búsqueda de eficiencia administrativa. La sobre burocratización de los cuerpos administrativos municipales, no favorece la profesionalización del mismo, ya que orienta los recursos a pago de salarios, precarios en la mayoría de los casos, por sobre las necesidades de fortalecimiento de las capacidades profesionales de largo plazo en la demarcación. Cada administración municipal abulta la plantilla de trabajadores de base cada tres años, presionando el uso de los recursos públicos presentes y futuros, disminuyendo las capacidades para atender los problemas estructurales del municipio. El hecho de que las participaciones federales puedan ser utilizadas para gasto corriente y pago de deuda, incentiva esa orientación en los funcionarios municipales. Los municipios no cuentan con sistemas profesionales de carrera para sus empleados. Las recientes reformas para posibilitar la reelección de presidentes municipales hasta por dos periodos, podrían ayudar a la profesionalización de los equipos de trabajo municipal, siempre y cuando el ingreso y permanencia de éstos esté sujeta a perfiles de ingreso, reglas de desempeño y resultados verificables y auditables. El crecimiento del personal municipal debe tener un tope.

En cuanto a la participación de representantes de la iniciativa privada dentro de los gobiernos municipales, ésta puede tener una repercusión positiva si los mismos tienen claridad del marco normativo que rige la vida municipal, si trabajan estrategias para impulsar la inversión privada,

que genere alto valor agregado, con mejores empleos para la población, si aceptan criterios de sostenibilidad en el desarrollo económico municipal, pero puede significar una debilidad, si su participación está dirigida al beneficio propio. El trabajo de las fuerzas políticas para homogeneizar criterios en ese sentido es un espacio de oportunidad. El trabajo de los gobiernos municipales con las cámaras u organismos empresariales, es fundamental para ir consolidando criterios de profesionalismo y responsabilidad social en el quehacer gubernamental y privado.

Una capacidad institucional fundamental para la mejora de la acción del gobierno, es la participación ciudadana, especialmente aquella que se hace corresponsable de la acción pública (Díaz Aldret & Ortíz Espinoza, 2011). En el municipio de VCHS la participación ciudadana es escasa, lo anterior de acuerdo al censo de gobierno 2009 (INEGI, 2009). VCHS comparte esta característica con 12 municipios más del estado, frente a 10 municipios que tienen una muy amplia participación, 40 municipios que tienen amplia participación y 54 que tienen una participación regular. Esta característica no está desvinculada de los niveles educativos, ni de los ingresos medios de su población, lo cual favorece la consolidación de círculos viciosos que debilitan el progreso municipal.

III.- LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL MUNICIPIO DE VCHS.

III.I.- participaciones y aportaciones federales al municipio de VCHS.

El análisis se realizará para el periodo que comprende los años 2000-2012. Las cifras que se pueden encontrar en el SIMBAD están en pesos nominales, para observar de mejor manera el comportamiento de los indicadores, se hará la conversión de éstas a pesos constantes, tomando como base 2008=100.

Las participaciones federales son recursos entregados por el gobierno central (SHCP) a los gobiernos estatales y municipales. En total representan el 20% de la recaudación federal

participable (Congreso de la Unión, 2014) y en los últimos 12 años han sido una parte fundamental de los ingresos municipales. Algunas de las características de las participaciones federales son 1.- Que son fondos distribuidos según fórmulas y criterios establecidos en las leyes de coordinación fiscal, 2.- los recursos de este rubro no tienen etiquetas de gasto, lo cual incorpora un margen de libertad, pero a su vez de discrecionalidad en el quehacer de los gobiernos estatales y municipales, 3.- en la medida que las fórmulas de distribución ponen el acento en el número de habitantes de cada estado o municipio, el peso de su producto interno bruto, sus tasas de crecimiento económico, así como de los niveles de rezago social, los montos para cada estado y municipio tienen variaciones significativas (INAFED, 2011). Otra fuente de los ingresos municipales son las aportaciones federales. En este caso, dichos recursos, también son entregados a partir de fórmulas establecidas en las leyes de coordinación fiscal, pero a diferencia de las participaciones, éste rubro si está etiquetado en función de los fondos a los cuales se dirigen⁶.

En la gráfica 1, se aprecian tres periodos en cuanto al monto de las aportaciones recibidas por el municipio de VCHS. De 2000 a 2005 el crecimiento de las aportaciones apenas fue del 1.8% en promedio aritmético anual, en términos reales, mientras que de 2006 a 2009 éstas crecieron en un 22.5%, para disminuir posteriormente (periodo 2010 – 2012) en un 10%. En resumen, las aportaciones para los municipios del Estado de México tuvieron un crecimiento de 10.15% en promedio anual en el periodo (2000 – 2012), frente a un crecimiento del 4.21% medio anual en VCHS, en ese mismo periodo. Como se puede observar las diferencias son muy significativas. Si se considera que el destino de las aportaciones son los fondos educativos, de salud e infraestructura social, centralmente (FAEB, hoy FONE, FASS, FAIS), puede concluirse que las

⁶.- Los fondos que conforman el rubro de aportaciones son: El fondo de aportaciones para la nómina educativa y gasto operativo, el fondo de aportaciones para los servicios de salud, el fondo de aportaciones para la infraestructura social (FAIS, FISE), el Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del D.F., el Fondo de aportaciones múltiples, el Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y para adultos, el fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del distrito federal y el fondo de aportaciones para el fortalecimiento de las entidades federativas (Congreso de la Unión, 2014)

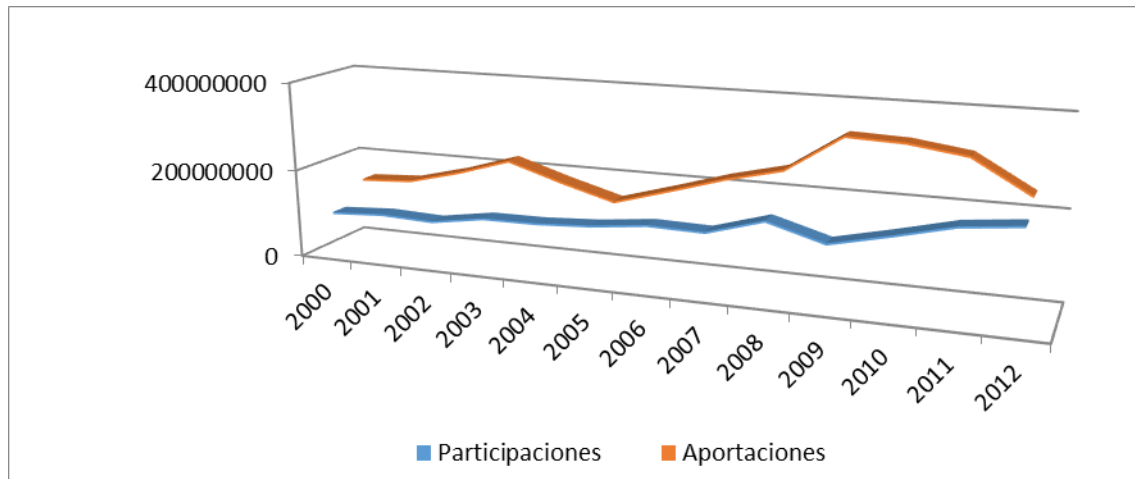
fórmulas de distribución de aportaciones, no le beneficiaron a VCHS en el periodo de estudio. Un criterio fundamental de las fórmulas de distribución de aportaciones federales son los recursos entregados en años previos, si esas fórmulas no se revisan, arrastrarán la magnitud del monto a los años posteriores.

En lo que se refiere a las participaciones federales, de 2000 a 2008, el crecimiento fue de 8%, en promedio anual, en términos reales. De 2008 a 2009 tuvieron un decrecimiento de más del 20% y de ese año al 2012, volvieron a crecer a una tasa promedio anual del 6.39%. En resumen las participaciones tuvieron un crecimiento total del 118% en este periodo, en términos reales, frente a un crecimiento del 77% en el estado de México. Estos incrementos obedecen, centralmente, al efecto combinado del peso del factor crecimiento poblacional, crecimiento de la recaudación propia y a factores compensatorios, y en los años 2008 -2009 a los efectos de la crisis financiera. Como se mencionó anteriormente, las participaciones federales son recursos incondicionados que se entregan a estados y municipios. Diversos estudios (Sour, 2013), (Girón & Sour, 2007) han demostrado que esta característica genera gastos municipales ineficientes, esto es que los municipios tienden a gastar más allá del punto óptimo, cuando no ha dependido de ellos su recaudación y no hay etiquetas para el gasto. En el caso de VCHS el crecimiento del gasto en personal más allá de una proporción relacionada con el crecimiento de su población, es un ejemplo de ello.

En el 2000 las participaciones y aportaciones federales representaron el 87.85% del total de los ingresos del municipio de VCHS, este porcentaje decreció hasta el 55.9% en el 2012. Este dato, podría llevar suponer que el municipio es actualmente más autónomo financieramente con relación al gobierno central, en comparación al año 2000, pero no es así, porque los niveles de autonomía financiera se han mantenido con una media en el 10% en el periodo de estudio. Lo

que ocurre es que el municipio ha recurrido a otras fuentes de financiamiento, como lo es la deuda pública.

Gráfica 1: Aportaciones y participaciones federales hacia VCHS (2000-2012). Pesos de 2008.



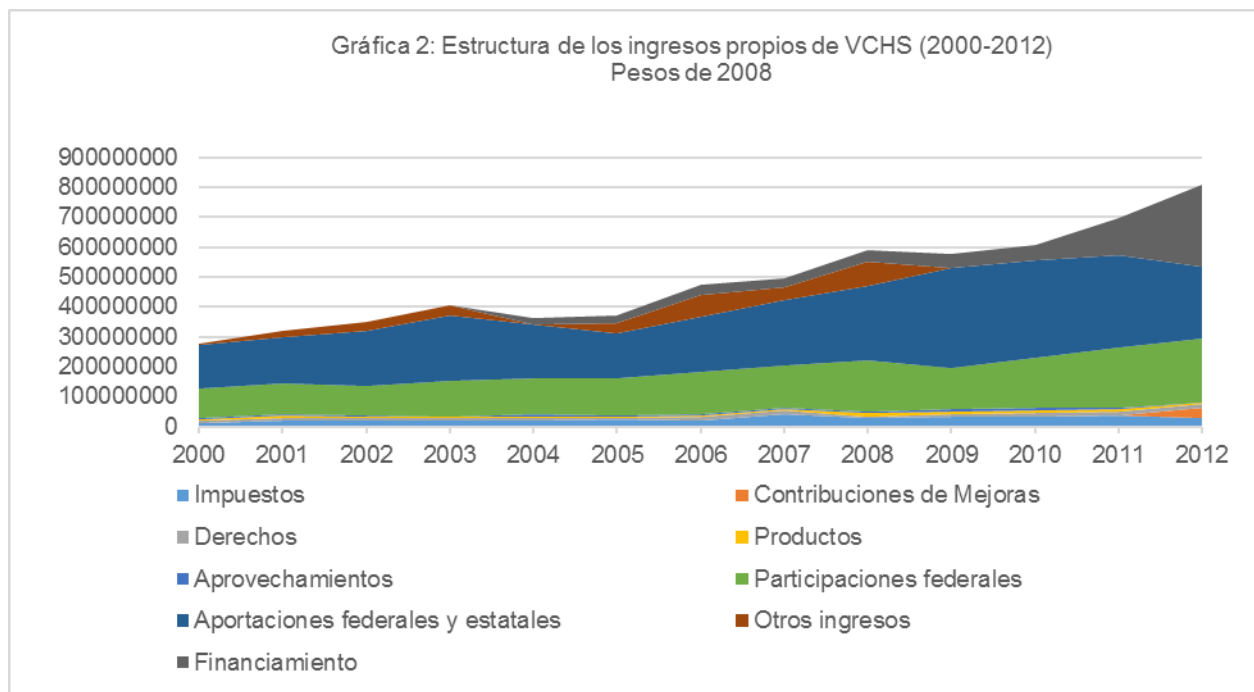
Fuente: SIMBAD, INEGI (2000 - 2012)

III.II. – La estructura de los ingresos de VCHS.

Los recursos financieros son determinantes para llevar a cabo las actividades y responsabilidades que tienen los municipios, como son la dotación de servicios públicos, el desarrollo de planes de desarrollo municipal, el desarrollo de infraestructura urbana, inversión en programas de transporte públicos, seguridad, pavimentación, etc. Los ingresos públicos que obtienen los municipios provienen de diferentes fuentes. Por un lado cuentan con los Ingresos Públicos Ordinarios, los cuales se dividen a su vez en Ingresos Directos e Ingresos Indirectos. Los primeros están conformados por los ingresos propios de los municipios, integrados por Impuestos, Aprovechamientos, Productos, Derechos y las Contribuciones en Mejoras. Los ingresos indirectos están conformados por las Aportaciones, Federales, a través de los fondos del ramo 33 y por las Participaciones Federales (ramo 28). Recientemente se han incorporado los recursos del ramo 23, denominado Proyectos de Inversión Locales. La otra parte de los

ingresos Públicos, la constituyen los Ingresos Públicos Extraordinarios, que están conformados por subsidios especiales, transferencias, contribuciones ciudadanas y deuda pública⁷. Las finanzas públicas son expresión del nivel de desarrollo económico de un municipio y de sus fortalezas y debilidades institucionales.

La estructura de los ingresos municipales se presenta en la gráfica 2 (no se consideran las disponibilidades iniciales). Como se puede observar las áreas más grandes corresponden a las aportaciones federales en primer lugar y después a las participaciones federales. A partir de 2008, es notorio el crecimiento de los financiamientos, especialmente por deuda pública.



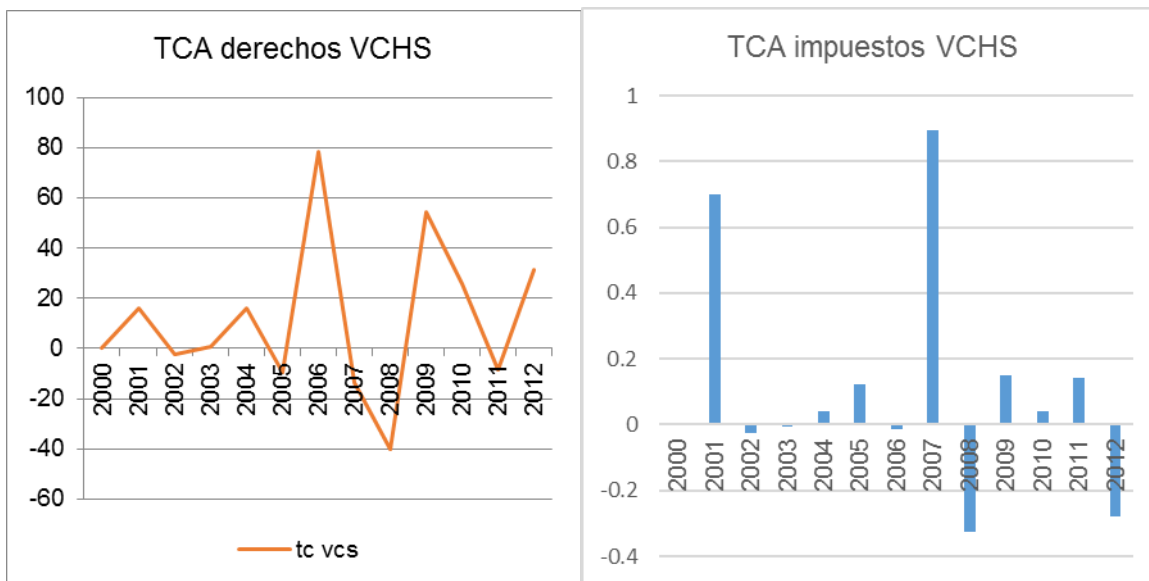
Fuente: Elaboración propia con datos de SIMBAD, INEGI (2000-2012)

⁷.- Además de los rubros anteriores, las leyes de ingresos estatales incluyen Ingresos por venta de bienes y servicios de organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación estatal, los cuales son devueltos a los organismos, e Ingresos no comprendidos en los numerales anteriores causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago.

De 2000 a 2003 se observa un crecimiento real del 21%, de 2003 a 2004 se presenta un decrecimiento del 12 % en el total de ingresos, y a partir de ese año y hasta el 2012 se presentó un incremento sostenido de los ingresos reales del municipio, con excepción de 2008 a 2009, en el que se observa un estancamiento, influido por la crisis económica.

En resumen de 2000 al 2012 los ingresos municipales de VCHS crecieron un 193% en términos reales. El crecimiento de los ingresos del municipio se debe principalmente al incremento que tuvieron las Participaciones y las Aportaciones Federales, como ya se apuntó con anterioridad. En el caso de los Ingresos Propios, el rubro que más creció en el periodo estudiado fueron los Derechos, los cuales tuvieron un crecimiento real del 155%, seguido de los impuestos que crecieron en un 139%, aunque los montos absolutos de estas fuentes de ingresos son pequeños en comparación de las aportaciones y participaciones federales (En 2012 los ingresos propios ascendieron a \$26, 962,343.5 a precios de 2008, mientras que las aportaciones y participaciones federales sumaron \$452, 264, 475.00). Ambas fuentes de ingresos propios expresan el crecimiento de la población asentada y del número de establecimientos comerciales, el precario valor del suelo urbano y las frágiles características de los comercios asentados en la zona. Lo cual puede confirmarse con la gráfica 3, la cual expone las tasas de crecimiento anual en el rubro de los derechos e impuestos.

Gráfica 3: Tasas de crecimiento medio anual por derechos e impuestos en VCHS



Fuente: elaboración propia con base a datos del SIMBAD. Precios reales, base 2008.

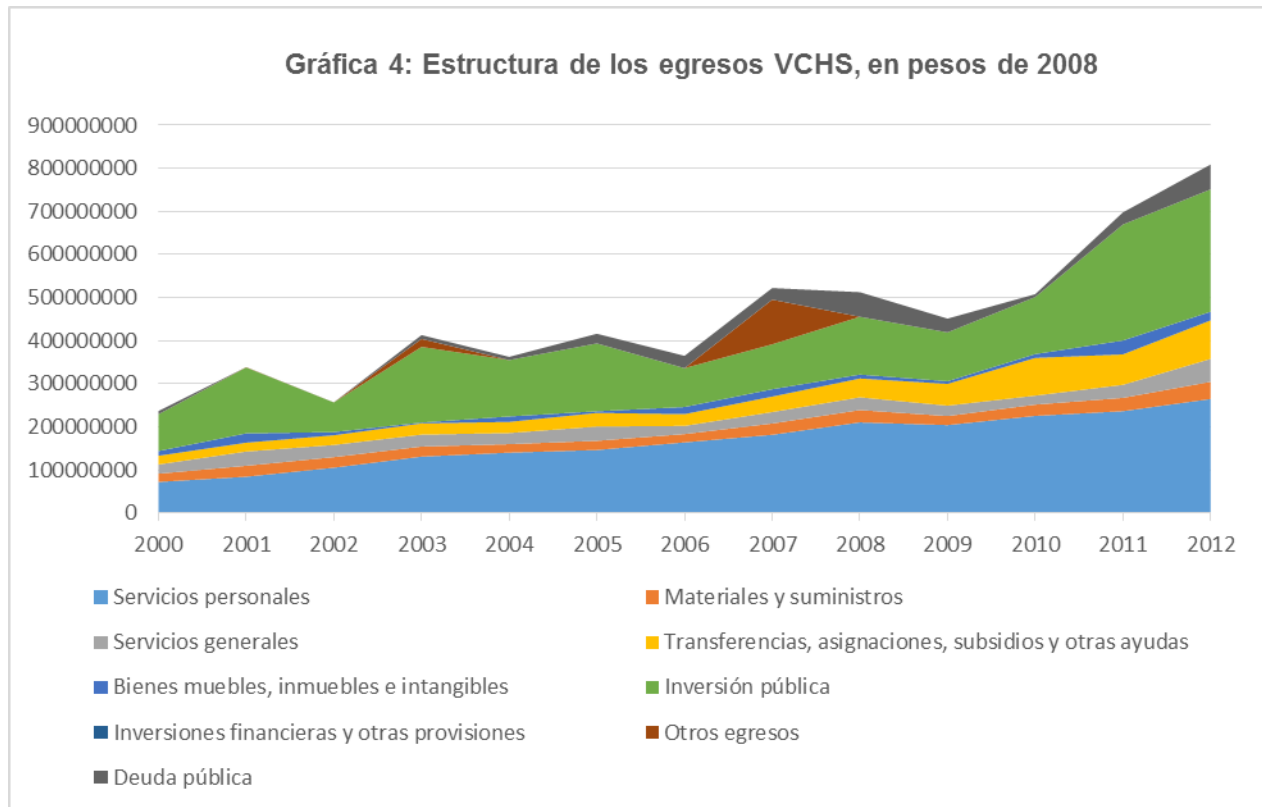
Como se puede observar, el cobro por derechos e impuestos locales ha tenido cambios muy bruscos en este periodo. Por la información previa, con relación al crecimiento del comercio al por menor y el número de pequeñas manufacturas, se puede deducir que la política para impulsar “changarros” tuvo eco en este municipio, aunque con poco éxito para sostenerse por más de tres años consecutivos, situación agravada en periodo de crisis.

La situación por cobro de impuestos es semejante, no hay un aumento sostenido por el pago de impuesto predial, o por traslado de dominio. La irregularidad en la tenencia de la tierra, los asentamientos irregulares y las crisis restringen la posibilidad de contar con sistemas de catastro armonizados para el cobro de impuestos. VCHS cuenta con un poco más del 42% de tierras ejidales, las cuales a la vez que tienen niveles de producción agrícola muy pobres, han venido cambiando su vocación, frente al crecimiento desordenado de la mancha urbana y los comercios. Ha resultado un acierto el decreto para que la mayoría de estas tierras tengan la denominación como zona natural protegida (más de 1556 hectáreas), lo cual si bien las protege

legalmente frente a invasiones, no ha logrado detener por completo los asentamientos irregulares y la compra y venta irregular de terrenos. Junto a ello, las pocas obras para ocupar recreativa y ecológicamente estas áreas y la falta de planes de reforestación, mantienen estos espacios sin ser aprovechados en la mejora de la imagen del municipio. Parte importante de las zonas agrícolas se inundan año con año, contaminando los suelos y el aire. Frente a dicho problema, la búsqueda de terrenos baratos, la escasa inversión privada y la falta de planes para revertir paulatinamente dicha situación han propiciado el acrecentamiento de círculos viciosos en la zona, lo que a su vez repercute en los bajos niveles de recaudación, limitando con ello las posibilidades de las autoridades locales para emprender obras de mayor envergadura.

III.III.- Estructura de los egresos municipales

Los egresos representan los gastos que realiza el gobierno en sus diferentes actividades. En la forma en cómo gastan los gobiernos se manifiesta su agenda real, sus prioridades y fines. Se entiende por agenda gubernamental, “al conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato” (Casar & Maldonado, 2008). La vía para conocer la agenda gubernamental real está precisamente en el ejercicio del gasto (Meza Canales, 2013). La estructura de los gastos municipales en VCHS se presenta en la gráfica 4(se eliminaron las disposiciones finales).



Fuente: Elaboración propia con base a SIMBAD - INEGI (2000-2012)

Como se puede observar los rubros de servicios personales e inversión pública son los más significativos. Los gastos en personal crecieron en el periodo a una tasa media anual del 11.5%, en términos reales. Esa ha sido la gran prioridad del gobierno de VCHS. La tendencia creciente inició en los gobiernos del PRI y se consolidó con los gobiernos del PRD. El gasto en nómina representó el 26% del gasto total en 2000 y ha llegado hasta el 33% en 2012. Si bien la profesionalización de los equipos de gobierno municipal puede significar el crecimiento de las plantillas de personal, el crecimiento de este rubro, muy por encima del crecimiento poblacional, como primera prioridad en el ejercicio del gasto, evidencia que las prioridades han sido establecidas, no en función de las variables relevantes en el municipio. Ésta es desafortunadamente una tendencia general en el ejercicio del gasto municipal (Cabrerero & Arellano, 2011). Por su parte el gasto en inversión creció a una tasa media anual de 10.52% en

el periodo. Las obras de pavimentación y de infraestructura hidráulica han tenido una relevancia significativa, lo cual es importante porque crea las condiciones mínimas, para el correcto desarrollo de las actividades municipales, sin que se haya superado completamente el grave problema de inundaciones.

El tercer renglón en importancia en el gasto público de VCHS son las transferencias, subsidios, asignaciones y otras ayudas, el cual representó en 2000, el 7% del gasto total y para 2012 aumentó al 11%. Este rubro tuvo un crecimiento del 443% en el periodo. Lo que reitera la inclinación por atender lo inmediato por encima de lo estructural en el municipio de VCHS.

CONCLUSIONES

La construcción de políticas públicas que atiendan la lógica y necesidades locales parece apremiante ante los retos para el desarrollo municipal. El municipio de VCHS, es expresión del crecimiento desordenado de la zona metropolitana de la ciudad de México, de persistencia de formas de propiedad de la tierra sin correspondencia con las necesidades actuales y por tanto de rigidez para modificar la vocación del suelo, de nulas políticas para la orientación de la inversión privada en la demarcación y de débiles capacidades institucionales locales. La posibilidad de replantear el crecimiento de VCHS, supone un trabajo en distintas direcciones, pero una de ellas aparece como central y es el fortalecimiento de los cuerpos de gobierno en el municipio y el establecimiento de acuerdos que orienten la labor gubernativa en la demarcación, de tal manera que las prioridades en el uso de los recursos públicos y de mejora social, física y económica del municipio, se correspondan con las principales necesidades para su desarrollo.

Las políticas para atraer a inversiones que generen mayor valor agregado son de urgente atención municipal, a ese propósito pueden abonar políticas de estímulos fiscales, de regularización del uso del suelo y de otorgamiento de créditos y asesoría técnica por parte de la

banca de desarrollo y de los organismos públicos de educación superior. VCHS necesita continuar con obras públicas de gran magnitud, que protejan y descontaminen los cuerpos de agua, que canalicen las aguas residuales por causas diferentes a los ríos y que mejoren la infraestructura urbana. Requiere por igual, contar con espacios predeterminados para el crecimiento urbano, a ello puede favorecer políticas de re-densificación y de regularización del uso del espacio municipal. El desarrollo de actividades agrícolas altamente productivas es posible, a condición de estimular la producción intensiva de alimentos. La determinación como área natural protegida de la mayor parte de tierras ejidales, debe acompañarse de obras y decisiones que garanticen la eliminación de la presión habitacional sobre ese territorio. Las políticas públicas deben atender las debilidades estructurales de los patrones de crecimiento en VCHS.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, L., 1997. El federalismo mexicano; funcionamiento y tareas pendientes. ..

En: *¿Hacia un nuevo federalismo?*. México.: FCE-CM, pp. 109-152.

Arellano Gault, D., Mendoza Cabrero, E., Cuatlayot Montiel, M. J. & Márquez Aguilar, I.,

2011. Gobierno y administración pública municipal: Un panorama de fragilidad

institucionalizada. En: CIDE, ed. *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la*

institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009. México: CIDE, pp. 29-117.

Cabrero, E. & Arellano, D., 2011. *Los gobiernos Municipales a debate.*. 1a. ed. México: CIDE.

Casar, M. A. & Maldonado, C., 2008. *CIDE*. [En línea]

Available at: <http://libreriacide.com/librospdf/DTAP-207.pdf>

[Último acceso: 12 Abril 2014].

Congreso de la Unión, 2014. *Ley de Coordinación Fiscal*. [En línea]

Available at: www.diputados.gob.mx/Leyesbiblio/doc/31.doc

[Último acceso: 11 Julio 2014].

Díaz Aldret, A. & Ortíz Espinoza, A., 2011. Participación Ciudadana y Gestión Pública en los

municipios mexicanos: un proceso estancado. En: CIDE, ed. *Los gobiernos municipales a*

debate. México: CIDE, pp. 361-420.

Girón, F. & Sour, L., 2007. El efecto flypaper de las transferencias intergubernamentales del

ramo 28, en los gobiernos locales mexicanos, 1990-2004. *Documentos de trabajo, CIDE,*

Administración Pública(200), pp. 1-36.

INAFED, S., 2011. *Manual de transferencias federales para municipios*. SGOG ed. México:

SEGOB.

INEGI, 2009. *INEGI. Censos de gobiernos delegacionales y municipales*. [En línea]

Available at: [INEGI. \(s/d de abril - octubre 2011 de 2011\).](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cng2011gmd/default.aspx) :

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cng2011gmd/default.aspx>

[Último acceso: 16 Junio 2014].

INEGI, 2009. *INEGI. Censos económicos 2009*. [En línea]

Available at:

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/engspjm/default.aspx>

[Último acceso: 18 Abril 2014].

INEGI, 2011. *INEGI. México en cifras*. [En línea]

Available at: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=15>

[Último acceso: 10 Abril 2014].

Meza Canales, O. D., 2013. *Gobiernos Locales y Agendas de Gobierno ¿A qué responden?*, México: CIDE.

OSFEM, Ó. S. d. F. d. E. d. M., 2012. *Informe de Resultados de Cuenta Pública 2011*, Estado de México: Municipio de Valle de Chalco Solidaridad.

Pérez, C. M., 2011. Migración transnacional, lugar y sentido de pertenencia en Valle de Chalco Solidaridad, estado de México.. *revista electrónica de psicología. Ixtacala*, 14(2), pp. 334-360.

PNUD, 2011. *Numeralia, zona metropolitana del Valle de México*. [En línea]

Available at: <http://ciudadanosenred.com.mx/numeralia-zona-metropolitana-del-valle-de-mexico-zmvm/>

[Último acceso: 10 Julio 2014].

SEDESOL, 2011. *Atlas de riesgo del municipio de Valle de Chalco Solidaridad*, México : SEDESOL.

Sour, L., 2013. The flypaper effect in mexican local governments. *Estudios Económicos.*, 28(1), pp. 165-186..