



## DINÁMICA METROPOLITANA, DESARROLLO INMOBILIARIO E INGRESOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MÉXICO

Georgina Isunza Vizuet<sup>1</sup>

### RESUMEN

Este trabajo reflexiona sobre el impacto que genera el desarrollo de grandes conjuntos habitacionales en la captación de ingresos propios de los municipios del Estado de México que en el periodo 2000-2001 han atraído una intensa actividad inmobiliaria. Los gobiernos locales, ofrecen suelo urbanizable en su afán de atraer inversiones inmobiliarias bajo la expectativa de obtener más ingresos propios, especialmente los derivados del impuesto predial. Esta breve investigación muestra que a pesar del incremento de la captación del impuesto predial, los municipios no han logrado mayor autonomía financiera. El incremento de vivienda y la población que atraen estos municipios, impone a los gobiernos locales dos retos principales: incrementar la eficiencia recaudatoria de los asentamientos pre-existentes, al mismo tiempo que cubrir la demanda creciente de servicios urbanos por parte de los nuevos residentes.

### INTRODUCCIÓN

Como en otros países, el desarrollo inmobiliario en México ha tenido un auge importante en las últimas dos décadas. Éste ha sido favorecido por las políticas públicas mediante la expansión del crédito hipotecario y la disponibilidad de suelo urbanizable en los municipios periféricos de las ciudades, con lo que intensifican la movilidad residencial y la expansión periférica fragmentada y dispersa.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Docente investigadora del Centro de Investigaciones Económicas Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional. Artículo derivado del proyecto de Investigación El Sistema de Información Municipal para identificar las potencialidades locales de desarrollo. SIP-IPN 20110393. [ginaisunza@gmail.com](mailto:ginaisunza@gmail.com).

<sup>2</sup> Isunza, Georgina, "Política de vivienda y movilidad residencial en la ciudad de México" Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 25 N° 2 (74), El Colegio de México, 2010, pp. 277-316, pp. 295-296.

La construcción de vivienda en conjuntos habitacionales de gran escala se relaciona estrechamente con las finanzas municipales, toda vez que muchos gobiernos locales apuestan a este tipo de desarrollos como fuente de impuesto predial. La pregunta central que orienta este trabajo es: ¿hasta qué punto los ingresos provenientes del impuesto predial permiten incrementar los ingresos propios e incrementar la autonomía financiera de los municipios?

El componente demográfico-territorial es importante porque los flujos inter-municipales de población y el incremento de los hogares ejercen un impacto directo sobre la demanda de vivienda y de servicios urbanos, además de contribuir con la ampliación de la base tributaria.

## PROGRAMAS DE VIVIENDA Y DESARROLLO INMOBILIARIO EN MÉXICO.

Desde los años ochenta del siglo pasado los países latinoamericanos, inmersos en una profunda recesión manifiesta en altos niveles inflacionarios, un alto déficit del gasto público y un severo endeudamiento externo, adoptaron una reestructuración económica, en consonancia con los acuerdos firmados con el Fondo Monetario Internacional y otros organismos internacionales de crédito.

En la última década del siglo XX se gestaron las condiciones para el posterior desarrollo de un negocio inmobiliario estimado en 1.3 trillones de dólares en marzo de 2007. Estas medidas fueron promovidas, en principio, por algunos países desarrollados como una manera de expandir el mercado inmobiliario, hacia las familias de bajos ingresos, en un contexto de gran liquidez que inducía a una rápida expansión del crédito en países emergentes y desarrollados. La liberalización del mercado fue promovida por el desarrollo de normativas y políticas de desregulación de los mercados financieros.<sup>3</sup>

En la última década los espacios locales han experimentado severos impactos de tendencias globales cuya expresión más clara es la crisis hipotecaria que estalla en septiembre de 2007 en las principales economías del mundo, donde se le ha conferido al mercado la función de promover la venta —que no el acceso— de vivienda sin garantizar necesariamente el derecho a la vivienda y a la ciudad como principios rectores de la política habitacional.

<sup>3</sup> Rolink, Raquel. "Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context" Informe: Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. Human Rights Council, 10a sesión, Agenda 3, 4 de febrero de 2009, A/HRC/10/7, pp. 5.

En efecto, el mercado determina el precio de la vivienda en función de su localización así como la disponibilidad de suelo con el fin de apropiarse de la renta urbana y beneficiarse de los derechos de propiedad. En cambio, el Estado tiene una racionalidad cada vez más acotada y se ha alejado del carácter eminentemente social de los programas de vivienda<sup>4</sup>, en la medida en que sólo atiende la demanda (capacidad de compra o en su caso, acceso al crédito) y no garantiza el derecho de los hogares más pobres, cuyos ingresos van entre 0 y 3 salarios mínimos (estimados en 30%)<sup>5</sup> y en consecuencia, no pueden solventar un crédito hipotecario, menos aún, en un escenario recesivo en el que el ingreso real de los hogares se redujo, especialmente en las áreas urbanas.<sup>6</sup> Por su parte, la vulnerabilidad económica de las familias que han adquirido un crédito en condiciones de escasa solvencia económica ha conducido a un gran riesgo: el endeudamiento.<sup>7</sup>

El comportamiento de la distribución residencial es un tema profundamente tratado por los teóricos de la economía urbana. La localización tiene un papel preponderante en el precio de la vivienda, debido a los costos de desplazamiento de las personas a su lugar de trabajo (medido en dinero o en tiempo), de tal suerte que las decisiones de localización residencial estarán en función de los ingresos de las familias, o en su caso, de la posibilidad de tener acceso a un crédito hipotecario, los costos de desplazamiento y el precio de la vivienda. Esta relación es referida por Richardson como "función consumo del espacio" y constituye la base para explicar por qué ciertas élites urbanas estarían dispuestas a pagar el precio elevado de suelo para vivir en un lugar céntrico, o bien, estarían dispuestas a vivir más lejos del centro urbano para tener acceso a un medio ambiente más natural, viviendas más amplias y relativamente nuevas o menos deterioradas<sup>8</sup>. Así, el suelo es una mercancía que genera renta inmobiliaria y se ha convertido en objeto de creciente especulación.

<sup>4</sup> Ver trabajos compilados por Coulomb, R. y Schteingart, M. (coords.) Entre el Estado y el mercado. La vivienda en México de hoy, Cámara de Diputados, UAM Azcapotzalco, Miguel Ángel Porrúa editores, México, 2006; Connolly, Priscilla, "El mercado habitacional" en: Coulomb (coord.) La vivienda en el Distrito Federal. Retos actuales y nuevos desafíos, Instituto de Vivienda del Distrito Federal, Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda y UAM Azcapotzalco, México, 2005; Connolly, Priscilla y Cruz, María S. "Nuevos y viejos procesos en la periferia de la ciudad" En: Aguilar, Guillermo A. (coordinador) Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países. UNAM, Instituto de Geografía, CRIM, CONACYT y Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

<sup>5</sup> Connolly, Priscilla y Cruz, María Soledad, 2004; Connolly, 2005.

<sup>6</sup> Según la Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares, INEGI, 2008.

<sup>7</sup> CONEVAL, Medición de la Pobreza, 2010.

<sup>8</sup> La cartera vencida asociada al crédito individual hipotecario ha aumentado debido principalmente a la reducción de la capacidad de pago de las familias y por el incremento del desempleo. Para el primer trimestre de 2011 se reporta una tasa de desocupación del 5.2%, mientras que la tasa de ocupación parcial y desocupación asciende al 11%; la tasa de condiciones críticas de empleo llega al 12% y el empleo en el sector informal al 28%, según el INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2011.

<sup>9</sup> Richardson, Harry, Economía del urbanismo. Versión española Blanca Paredes Larrucea, Alianza Editorial, Madrid, 1971, p. 25.

Si bien existen diversas formas de acceso al suelo y a la vivienda de acuerdo a las distintas configuraciones socio-territoriales, interesa en este trabajo seguir la pista al impacto del capital inmobiliario sobre los procesos de urbanización y sobre las participaciones y transferencias de recursos hacia los municipios que se encuentran inmersos en una dinámica metropolitana.

Los impactos de la actividad inmobiliaria en los procesos de urbanización se pueden resumir, de acuerdo con Carlos De Mattos, en tres aspectos fundamentales: la globalización financiera de la economía mundial que bajo el impulso de las políticas de desregulación, privatización y liberalización se manifiesta en una intensa movilidad internacional del capital que se traduce en un significativo aumento de la oferta de capital, de la cual una parte no despreciable busca valorizarse por la vía de la inversión inmobiliaria. El segundo aspecto es la imposición de un enfoque de gestión pública sustentado por criterios de neutralidad y subsidiaridad, que ha contribuido, por una parte, a consolidar condiciones más favorables para los negocios inmobiliarios y, por otra parte, a otorgar mayor autonomía y libertad que la que habían tenido hasta ahora, a las decisiones y acciones de las empresas y de las familias en todo lo relativo a bienes raíces. El tercer aspecto es la difusión, en el marco de este nuevo enfoque de gestión urbana, de las estrategias de competitividad urbana y de *city marketing*, mediante las cuales las autoridades de un número creciente de ciudades buscan explícita y deliberadamente atraer capitales externos, lo que también lleva a aumentar la importancia del papel de la inversión inmobiliaria privada en la transformación urbana.<sup>9</sup>

En México se reestructuraron los organismos de vivienda con el fin de hacer participe al sector privado (desarrolladores inmobiliarios e intermediarios financieros), en la construcción de vivienda en grandes conglomerados. En el año 2001 se crea la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) para "modernizar" el sistema financiero que permite canalizar recursos adicionales, provenientes del sector privado, al mercado hipotecario a través de las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) y la banca comercial<sup>10</sup>, en el marco de un proceso de "reingeniería" para ampliar la disponibilidad financiera y su cobertura de atención<sup>11</sup>. Se favorece también la concurrencia al mercado hipotecario de nuevos intermediarios financieros nacionales y extranjeros.

El gran dinamismo del mercado hipotecario es evidente si atendemos al comportamiento de las ventas totales que pasaron de 253 mil viviendas en 2001 a 665 mil en 2005 y 544 mil en 2006. Por su parte, los créditos colocados pasaron de 327 mil en 2001 a 867 mil en septiembre de 2007. Al primer semestre del 2010, se ejercieron 628 mil financiamientos a nivel nacional, en el marco del Programa Nacional Hipotecario. Ello implicó una inversión de 50 millones de pesos más que en 2009 (año en el que se ejercieron 637 mil financiamientos)<sup>12</sup>. Sin embargo, la crisis hipotecaria del 2007 provocó la falta de liquidez en el sistema financiero, primordialmente el fondeo de créditos puente a desarrolladores de vivienda, ocasionando la desaceleración de la industria de la construcción y el cierre de un número importante de empresas medianas, pequeñas y micro, reduciendo las remuneraciones y el empleo.

La acción de los desarrolladores ha impreso una nueva fisonomía urbana: construyen vivienda con economías de escala, pero escasamente construyen ciudad en el sentido de generar una serie de condiciones de urbanización y garantizar no sólo la dotación de servicios y equipamiento suficiente a los nuevos habitantes, sino de crear espacios de habitar, que faciliten la movilidad cotidiana y sirvan como soporte físico de prácticas diarias o frecuentes de los habitantes de la ciudad además de las relaciones sociales implicadas<sup>13</sup>. Así, la idea de hacer ciudad remite a las condiciones de movilidad, las nuevas centralidades y espacios públicos multifuncionales; sin duda éste es uno de los mayores retos que enfrentan los municipios con sus escasas competencias y alto grado de dependencia financiera.

El financiamiento destinado al Estado de México se presenta en el Cuadro 1, donde se observa la tendencia de incremento tanto en el número de créditos otorgados, como en la inversión ejercida en el periodo 2000-2007.

El ejercicio del crédito hipotecario en el Estado de México<sup>14</sup> es un elemento importante de la movilidad residencial, ya que muchos beneficiarios de crédito del Distrito Federal, o quizá de otras entidades, ejercen en los municipios mexiquenses. Este elemento se conjuga con las condiciones que ofrecen los municipios metropolitanos para garantizar atractivas inversiones inmobiliarias y con la dinámica metropolitana a la que están sujetos<sup>15</sup>. Veamos en seguida qué sucede con la dinámica de crecimiento metropolitano.

<sup>9</sup> De Mattos, Carlos "Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano" en: Marco Córdoba (coord.) Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina. FLACSO Ecuador, 2008, p. 39.

<sup>10</sup> El saldo agregado de financiamiento para vivienda de la banca, las Sofoles hipotecarias y la cartera crediticia bursatilizada como proporción del PIB en 2003 representó 2%; en septiembre de 2007 esa proporción casi se había duplicado al situarse en 3.9% (BBVA, Bancomer, 2008, pp. 16.)

<sup>11</sup> Comisión Nacional de Vivienda, Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006.

<sup>12</sup> BBVA Bancomer, "Situación inmobiliaria en México", Servicio de Estudios Económicos, enero de 2008, México, p. 16.

<sup>13</sup> De Pablos, Juan Carlos y Susino, Joaquín "Vida urbana: entre la desigualdad social y los espacios de habitar" Revista Andaluza de Ciencias Sociales num. 9, 2010, Universidad de Granada, 2010, p. 130.

<sup>14</sup> El número de créditos ejercidos en el Estado de México, en el periodo 2000-2007 ascendió a 404,584, correspondiendo una inversión de 21.2 billones de pesos. INEGI-SIMBAD. Cifras de inversión deflactadas con el INPC, Banco de México.

<sup>15</sup> Isonza, Georgina y Méndez, Benjamín "Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México" en Revista EURE, vol. 37, N° 111, mayo de 2011, pp. 107-129.

## DINÁMICA METROPOLITANA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

Numerosos estudios<sup>16</sup> muestran que las grandes aglomeraciones urbanas tienden a transitar de un patrón muy concentrado o con alta densidad, a uno de urbanización dispersa y fragmentada. Este rasgo de estructura territorial, denominada por algunos investigadores *nuevas periferias* o *urbanización difusa* deriva de la dinámica de la suburbanización o periurbanización que experimentan la mayoría de las ciudades de carácter metropolitano, en donde las migraciones juegan un papel determinante. Las tendencias recientes en producción de viviendas indican que los megaproyectos residenciales son importantes promotores de la dispersión urbana que tiene profundas implicaciones sociales, ecológicas y económicas. Así lo muestran el creciente consumo de tierra per cápita y la disminución de la densidad de población en las áreas urbanas en expansión; adicionalmente, se favorecen cambios en el acceso de las personas a recursos y servicios, nuevos patrones de inclusión/exclusión social, consumo extensivo de suelo en lugares que no están integrados a la ciudad, ni al tejido social pre-existente, lo cual se asocia al aumento de la demanda de infraestructura de transporte y el deterioro de los ecosistemas.<sup>17</sup>

La importante tradición de los estudios de la dinámica metropolitana de la ciudad de México aporta algunas premisas que en este trabajo se adoptan para explicar el papel de los municipios urbanos del Estado de México. La expansión urbana no ha sido un proceso continuo que se dirija indistintamente a todas direcciones, no sigue la línea marcada por zonas previamente urbanizadas, sino que se ha desarrollado mediante extensiones periódicas del área urbana, seguidas por etapas de contención en las cuales, las zonas incorporadas experimentan procesos de densificación, a la vez que los límites externos o la periferia, no cambian sustancialmente.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Aguilar, Adrián, "Las megaciudades y las periferias expandidas. Ampliando el concepto en Ciudad de México", Revista EURE (Santiago), vol.28, no.85, p.121-149, diciembre 2002. Consulta electrónica: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612002008500007&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008500007&lng=es&nrm=iso). ISSN 0250-7161; Monclús, Francisco, "Suburbanización y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas", Monclús (ed.) La ciudad dispersa. Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, 1998, pp. 5-15; González, Daniela y Rodríguez, Jorge, "Redistribución espacial y migración interna de la población en Chile en los últimos 35 años (1965 - 2002): una síntesis de las hipótesis y la evidencia", en Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 21, N° 2, 2005, El Colegio de México pp. 369-406; Dematteis, Giuseppe "Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades Latinas" en: Monclús, Francisco J., (ed.), La ciudad dispersa, Centre de Cultura Contemporània, Barcelona, pp. 17-34; Schneider, Annemarie y Woodcock, Curtis, "Compact, Dispersed, Fragmented, Extensive? A Comparison of Urban Growth in Twenty-five Global Cities using Remotely Sensed Data. Pattern Metrics and Census Information" en: Urban Studies vol. 45, num. 3, marzo de 2008, pp. 659-692.

<sup>17</sup> Heinrichs, D., Nuñez, H. y Rodríguez, C. "Dispersión urbana y nuevos desafíos para la gobernanza (metropolitana) en América Latina: el caso de Santiago de Chile" Revista Eure, Vol. XXXV, N° 104, pp. 29-46, abril 2009, p. 38; Iracheta, Alfonso, "Ciudad sustentable: crisis y oportunidad en México, Architecture, City and Environment, Año VI, núm. 16 Junio, 2011, pp. 173-198. Consulta electrónica: [http://www.cpsv.upc.es/ace/Articles\\_n16/articles\\_pdf/ACE\\_16\\_SE\\_26.pdf](http://www.cpsv.upc.es/ace/Articles_n16/articles_pdf/ACE_16_SE_26.pdf), p. 179.

De esta forma, los procesos de urbanización de los municipios del Estado de México que han sido objeto de la acción de los desarrolladores, se insertan en la dinámica de dos metrópolis: la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)<sup>19</sup> y la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT)<sup>20</sup>. Sin embargo, la mayor parte de los municipios del Estado de México pertenecen a la ZMVM.

El Cuadro 1 muestra el comportamiento de la población en ambas zonas metropolitanas, así como las diferencias que existen en su rango y primacía urbana (número de veces que la ZMVM supera a la ZMT) que se va intensificando.

Cuadro 1

ZMVM y ZMT. Evolución de la Población 1990-2010					
	1990	1995	2000	2005	2010
ZMVM	15 563 795	17 297 539	18 396 677	19 239 910	20 050 111
ZMT	1 061 065	1 272 301	1 471 146	1 633 052	1 846 116
ZMVM/ZMT	6.8	7.4	8.0	8.5	9.2

Fuente: Elaboración propia con base en: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda 1990; XII Censo General de Población y Vivienda 2000; Censo de Población y Vivienda 2010; I Censo de Población y Vivienda 1995 y II Censo de Población y Vivienda 2005.

Desde 1990 el Estado de México es la entidad más poblada del país. Su gran dinamismo demográfico se explica porque desde la década de los sesentas del siglo pasado, sus municipios han sido importantes receptores de población proveniente del Distrito Federal. El tránsito de la ciudad de México de una situación de atracción demográfica a una de expulsión tiene que ver con el cambio de la actividad económica, los nuevos esquemas de localización industrial y el empleo, en donde subyacen aspectos como la descentralización de empresas, las restricciones para la instalación de plantas industriales en la ciudad de México, las restricciones de tipo ambiental, así como los altos costos del suelo en las zonas más terciarizadas. En el siguiente apartado se analiza la dinámica demográfica y urbana de los municipios mexiquense en los que se ha autorizado la construcción de conjuntos habitacionales.

<sup>19</sup> Ver Connolly, Priscilla, op. cit. 2005 y Connolly, Priscilla, "Crecimiento urbano, densidad de población y mercado inmobiliario" en Revista A, vol. IX, N° 25, UAM Azcapotzalco, México, 1988; Cruz, María Soledad, "Periferia y suelo urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México" en Revista Sociológica N° 42, enero-abril 2000, año 15, pp. 59-90; Duhau, Emilio, Hábitat popular y política urbana, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1998.

<sup>20</sup> La Zona Metropolitana de Valle de México comprende las delegaciones del Distrito Federal, 16 delegaciones del Distrito Federal, 58 municipios del Estado de México y un municipio del Estado de Hidalgo. (CONAPO-INECI-SEDESOL, 2005).

<sup>21</sup> La zona Metropolitana de Toluca comprende 14 municipios del Estado de México: Almoloya de Juárez, Calimaya, Chapultepec, Lerma, Metepec, Mexicalcingo, Ocoyoacac, Otzoloitepec, Rayón, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec (CONAPO-INECI-SEDESOL, 2005).

## EL DESARROLLO INMOBILIARIO EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO

Si bien el impulso a la construcción de enormes unidades habitacionales es una tendencia global, pues afecta a numerosas metrópolis en el mundo, los espacios locales viven las consecuencias más graves. En un escenario signado por la escasa capacidad para generar recursos propios, los municipios compiten entre sí para atraer este tipo de inversiones, aunque la competencia no se basa en el desarrollo de potencialidades económicas locales, sino en el precio del suelo. Un aspecto dramático, es la reacción de los pequeños agricultores arruinados que ven en la venta de sus tierras un costo de oportunidad, en relación al precario ingreso y baja productividad de las actividades rurales. Así, la disponibilidad de suelo urbanizable es mayor en municipios alejados de las zonas que ejercen la centralidad urbana.

Debido a que la autorización para la construcción de nueva vivienda es competencia del gobierno estatal, los municipios con menor grado de urbanización y que, en general, disponen de zonas agrícolas más amplias, señalan en el Plan de Desarrollo Urbano Municipal, mayor superficie urbanizable que los municipios consolidados o con altos niveles de urbanización.

El Cuadro 2 presenta la información correspondiente al número de conjuntos habitacionales que han sido autorizados en el Estado de México en el periodo 2000-2010, así como el número de viviendas que cada conjunto construye y la población que se estima, albergarán estos desarrollos. Para los fines de este trabajo no se consideraron algunos municipios que obtuvieron autorización para construir conjuntos habitacionales en el Estado de México: Atenco, Atlacomulco, Chapultepec, Ocoyoacac, Tonanitla y Valle de Bravo, porque su participación en el total de las viviendas, el número de conjuntos y la población que concentra, es inferior al 1%; además porque las autorizaciones otorgadas son relativamente recientes, de tal suerte que no sería posible evaluar su impacto para el periodo de estudio.

Cuadro 2

Estado de México. Conjuntos habitacionales, viviendas y población, 2000-2010

	N° de Conjuntos	Viviendas	Población beneficiada	% Viviendas	% Población
Tecámac	42	125,202	563,575	20.5	20.1
Zumpango	24	68,200	311,221	11.2	11.1
Huehuetoca	26	67,589	304,150	11.1	10.8
Chalco	13	43,318	194,930	7.1	6.9
Toluca	31	27,351	123,081	4.5	4.4
Álmoloya de Juárez	6	24,985	112,433	4.1	4.0
Cuautitlán	14	23,177	104,299	3.8	3.7
Ecatepec	14	22,066	99,297	3.6	3.5
Chicoloapan	17	20,787	93,542	3.4	3.3
Cuautitlán Izcalli	13	19,487	87,693	3.2	3.1
Coacalco	10	16,494	74,223	2.7	2.6
Acolman	4	15,982	71,919	2.6	2.6
Nicolás Romero	11	14,957	67,308	2.4	2.4
Calimaya	9	11,837	47,144	1.9	1.7
Tultepec	9	11,729	52,781	1.9	1.9
Nextlalpan	1	10,000	45,000	1.6	1.6
Ixtapaluca	6	9,570	43,066	1.6	1.5
Tultitlán	10	6,744	30,350	1.1	1.1
Metepec	7	6,697	45,406	1.1	1.6
Temoaya	2	6,636	29,862	1.1	1.1
Lerma	8	6,543	29,445	1.1	1.0
Zinacantepec	6	6,511	37,207	1.1	1.3
San Antonio la Isla	2	6,253	28,139	1.0	1.0
Atizapán de Zaragoza	5	6,037	27,167	1.0	1.0
Tepotzotlán	3	5,464	24,588	0.9	0.9
Tlalnepantla	7	4,926	62,677	0.8	2.2
Temascalapa	2	4,502	20,271	0.7	0.7
Huixquilucan	7	4,445	19,192	0.7	0.7
Valle de Chalco					
Solidaridad	4	4,336	19,513	0.7	0.7
Naucalpan	6	3,437	15,611	0.6	0.6
Melchor Ocampo	2	2,986	13,438	0.5	0.5
Ixtapan de la Sal	3	781	3,515	0.1	0.1
Texcoco	2	678	3,051	0.1	0.1
San Mateo Atenco	1	355	1,598	0.1	0.1
Tenango del Valle	1	222	999	0.0	0.0
La Paz	1	220	990	0.0	0.0
Tejupilco	1	23	104	0.0	0.0
Suma Mpos.					
Seleccionados	330	610527	2808785	100.0	100.0

Nota: Algunos desarrolladores solicitan la autorización por etapas, por lo que en años sucesivos no reportan número de viviendas ni población beneficiada. Tampoco se consideraron las extinciones por renuncia voluntaria.

\* Tasa de Crecimiento Media Anual de la población censal.  
Fuente: Elaboración propia, con base en la información de los conjuntos habitacionales autorizados, Secretaría de Desarrollo Urbano, Gobierno del Estado de México e INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

De los 37 municipios considerados, 28 pertenecen a la ZMVM, seis a la ZMT (Toluca, Almoloya de Juárez, Calimaya, Metepec, Lerma, San Antonio la Isla y Zinacantepec); y tres (Ixtapan de la Sal, Tenango del Valle y Tejupilco) no pertenecen a ninguna zona metropolitana de acuerdo con los criterios de delimitación (CONAPO-INEGI, SEDESOL, 2005).

Asimismo, los conjuntos más grandes respecto al número de viviendas, se concentran en los municipios conurbados con la ciudad de México; sólo los primeros tres municipios (Tecámac, Zumpango y Huehuetoca) participan con 42.7% de las viviendas y 42% de la población. En contraste, los municipios como San Mateo Atenco, Tenango del Valle y La Paz tienen una importancia marginal.

La Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México revela que trece empresas que tienen gran impacto a nivel nacional y en el Estado de México concentran poco más del 60% de la autorización de los conjuntos habitacionales<sup>21</sup>. Así, la acción de los desarrolladores de vivienda ha definido algunos rasgos importantes en los procesos demográficos y urbanos, especialmente los relacionados con la dinámica metropolitana que se ha fortalecido en todo el país con un claro impacto en la expansión periférica.

La mayor incidencia de los grandes desarrollos habitacionales tiene lugar en los municipios periféricos del tercer y cuarto contorno; mientras que en las zonas intermedias se configura un patrón de movilidad inter-periférico, en donde la acción inmobiliaria intenta poner freno a la emigración aunque con la construcción de conjuntos habitacionales de pequeña y mediana escala<sup>22</sup>.

El impacto demográfico y urbano se analiza a través de tres variables censales: la población, el número de hogares censales y el número de viviendas particulares habitadas, en el periodo 2000-2010 (Cuadro 3). La brecha entre el crecimiento de los hogares y las viviendas respecto a la población, refleja el rezago habitacional, derivado del cambio en el tamaño de los hogares.

El incremento (o decremento) de población en el periodo intercensal 2000-2010 se muestra en orden descendente. Se puede observar en primer lugar el peso demográfico que tienen los municipios seleccionados, ya que representa alrededor del 70% respecto a la población de la entidad en las tres variables. El Estado de México ganó poco más de dos millones de habitantes, aunque creció a una tasa moderada; los municipios seleccionados aportan más de millón y medio de personas a la entidad

<sup>21</sup> Consorcio de Ingeniería Integral, Geo Hogares Ideales y Geo Edificaciones, Casas Beta del Centro, Desarrollos Inmobiliarios Sadasi y Promotora Sadasi, Conjunto Parnelli, Promotora de Viviendas Integrales, Inmobiliaria Carne, Urbí Desarrollos Urbanos, Cyd Desarrollos Urbanos, Inmobiliaria IAM, Inmobiliaria Rosch y Proyectos Inmobiliarios Culiacán.

<sup>22</sup> Isunza y Méndez, op.cit.

(77.5%) quienes demandan servicio urbanos, se desplazan cotidianamente, son usuarios metropolitanos de los sistemas de transporte y sin duda generan un impacto ambiental considerable. Sólo a los tres primeros municipios que encabezan la lista llegó más de medio millón de personas (cerca del 25% de la entidad).

Las tasas de crecimiento demográfico más elevadas corresponden a los municipios con la mayor actividad inmobiliaria. En general, hay una relación positiva entre el los municipios en los que creció más la vivienda y la superficie, además de que conservan zonas agrícolas. Por ejemplo, Tecámac tiene una superficie de 157 Km<sup>2</sup>, Ixtapaluca 327 Km<sup>2</sup>, Nicolás Romero 236 Km<sup>2</sup>, Chalco 219 Km<sup>2</sup>, Huehuetoca 118 Km<sup>2</sup>, Zumpango 224 Km<sup>2</sup> y Huixquilucan 141 Km<sup>2</sup>. Estos municipios también coinciden con la actividad inmobiliaria más intensa y forman núcleos de población cerrados, que no se integran al tejido urbano previo, y en general, impulsan el crecimiento horizontal.

En contraste, los municipios con mayor grado de consolidación urbana (Atizapán de Zaragoza, Ecatepec, Tultepec, Naucalpan y Tlalnepantla) muestran el menor dinamismo demográfico, incluso pierden población. En ellos la acción inmobiliaria se orienta a fortalecer los procesos de densificación.

Cuadro 3.

TCMA de las variables censales en los municipios seleccionados 2000-2010

Municipio	Población	Hogares	Viviendas	+/- Población
Tecámac	7.8	9.7	10.3	191,766
Ixtapaluca	4.6	6.4	6.8	169,791
Toluca	2.1	3.1	3.8	152,965
Chicoloapan	8.5	10.0	10.6	97,474
Nicolás Romero	3.1	4.2	4.9	97,056
Chalco	3.6	5.2	5.7	92,158
Tultitlán	1.9	3.3	3.9	91,933
Acolman	8.3	9.4	10.2	75,308
Cuautitlán	6.3	8.0	8.7	64,223
Huehuetoca	10.0	12.1	12.8	61,565
Zumpango	4.8	6.2	7.2	59,873
Cuautitlán Izcalli	1.2	2.4	3.0	58,377
Huixquilucan	2.3	3.6	4.4	48,699
Zinacantepec	3.2	4.6	5.3	45,909
La Paz	1.8	2.8	3.3	41,151
Almoloya de Juárez	2.9	4.4	4.7	37,062
Lerma	3.0	4.2	4.9	34,929
Valle de Chalco Solidaridad	1.0	2.5	3.0	34,184
Ecatepec	0.2	1.3	1.9	33,410
Texcoco	1.4	2.4	3.1	31,049
Tepotztlán	3.6	4.5	5.0	26,279
Coacalco	1.0	2.7	3.0	25,509
Atizapán de Zaragoza	0.5	1.6	2.1	22,051
Temoaya	2.6	3.9	4.3	20,704
Metepec	1.0	2.0	2.8	19,699
Nextlalpan	5.8	7.6	8.2	14,842
San Mateo Atenco	2.0	2.7	3.6	12,932
Tenango del Valle	1.8	2.8	3.6	12,846
Melchor Ocampo	2.9	3.4	4.3	12,524
Calimaya	2.9	3.9	4.5	11,837
San Antonio la Isla	7.9	10.1	12.5	11,831
Temascalapa	2.1	3.4	3.8	6,680
Ixtapan de la Sal	0.9	2.8	3.1	3,012
Tultepec	-0.2	1.1	1.6	-1,469
Tejupilco	-2.9	-1.0	-0.7	-23,955
Naucalpan	-0.3	0.4	1.0	-24,932
Tlalnepantla	-0.8	0.0	0.7	-57,190
Suma	1.7	3.4	3.4	1,612,082
Estado de México	1.5	2.6	3.2	2,079,176
% respecto al Estado de México	69.0	70.3	70.5	77.5

Notas: P (población en miles de personas); H (hogares censales); V (viviendas particulares habitadas); TMCA (Tasa media de crecimiento anual).

Fuente: Elaboración Propia con base en INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y Censo de Población y Vivienda 2010.

Un estudio realizado con la finalidad de conocer grado y formas de integración urbana-social de la expansión de las ciudades en México, la situación al interior de los conjuntos habitacionales, su relación con el entorno inmediato, su relación con la ciudad principal así como la percepción de los habitantes de los conjuntos habitacionales seleccionados, demuestra que la distancia al centro urbano de la ciudad tiene mayor incidencia cuando se trata de desarrollos asentados en entornos rurales y periféricos, donde no existe oferta suficiente de satisfactores, lo que obliga a los residentes a trasladarse a las áreas centrales de la ciudad para realizar la mayoría de sus actividades, situación que presentaba un menor impacto en su vivienda anterior. Al considerar las distancias asociadas a la edad de los conjuntos, se identifica un patrón de comportamiento en el cual, de manera consistente, las distancias al límite de la ciudad de los conjuntos de menor edad son significativamente mayores a aquellas de los conjuntos de mayor edad.<sup>23</sup>

De ahí que otro gran reto de los municipios metropolitanos es proporcionar una red vial y un sistema de transporte eficiente y suficiente para solventar la creciente movilidad pendular. Los resultados de la Encuesta Origen-Destino de la Zona Metropolitana del Valle de México (2007) muestran que cada día hábil se efectúan casi 22 millones de viajes, de los cuales 6.8 millones se realizan utilizando transporte privado, mientras que la mayor parte (14.8 millones) se realizan en transporte público. De estos viajes/día, 58.4% se realizan en el Distrito Federal y 41.3% en el Estado de México; de los viajes producidos en el Distrito Federal, 83% se realizan dentro de la entidad y en 17% tiene como destino el Estado de México. En contraste, casi 76% de los viajes producidos en el Estado de México se realizan dentro de la misma entidad, mientras que 24.3% tiene como destino el Distrito Federal.<sup>24</sup>

¿Qué implicaciones tienen estos procesos en lo que respecta a la hacienda municipal? En el siguiente apartado se analiza este tema.

<sup>23</sup> Eibenschutz, Roberto y Goya, Carlos (coords.), Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y soluciones, Secretaría de Desarrollo Social-Universidad Autónoma Metropolitana-Miguel Ángel Porrúa, México 2007.

<sup>24</sup> GDF-INEGI Encuesta Origen-Destino de la Zona Metropolitana del Valle de México, 2007.

## REGULACIÓN DEL DESARROLLO URBANO, COMPETENCIAS Y HACIENDA MUNICIPAL.

A pesar de algunos avances<sup>25</sup>, la descentralización, entendida como el traslado de competencias desde el gobierno federal hacia los gobiernos municipales sigue siendo actualmente una asignatura pendiente del Estado mexicano.

A nivel nacional desde 1976 se sentaron las bases constitucionales de la legislación de los asentamientos humanos. Entre 1982 y 1988 una serie de reformas constitucionales (artículos 25, 26, 28, 73 y 115) intentan institucionalizar los procesos de planeación urbana y redefinir atribuciones públicas. Se reconoce la rectoría del Estado en materia de desarrollo económico y se establece el Sistema Nacional de Planeación.

Por su parte, Ley General de Asentamientos Humanos, en su Artículo 6 señala: "las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, en el artículo 8 estipula que "Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones: 1. Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

A partir de las reformas de 1983 y 1999 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a los Ayuntamientos la provisión de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito y otros que las legislaturas determinen.

En materia de desarrollo urbano el municipio tiene la facultad de aprobar y promover la zonificación y los Planes de Desarrollo Urbano Municipal; participar en la expedición de declaratorias de uso, destino y reservas de suelo; prever las inversiones y emprender las acciones que propicien la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; participar en la creación y administración de las reservas

<sup>25</sup> Guillén Tonatiú y Ziccardi, Alicia. "Introducción: parámetros de la reforma municipal en México" en Guillén, T. y Ziccardi (Coords.) Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 Estados de la República. Ed. UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, pp.5-48.

territoriales; participar en la promoción de programas de crecimiento y mejoramiento urbano; participar en el control de las autorizaciones de fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y apertura de calles.

Para garantizar que la descentralización de estas facultades llegara al nivel municipal, el decreto de la reforma establece en el artículo segundo transitorio que "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales, así como las Constituciones y leyes locales..."<sup>26</sup> (DOF, 1983). Sin embargo, algunos congresos locales las ubicaron en el gobierno estatal correspondiente. Por ejemplo, en la reforma del año 2001 a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México otorga amplias facultades a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en materia de regulación de la tenencia de la tierra (fracciones XI y XII), para autorizar subdivisiones, fusiones, relotificación de predios y conjuntos urbanos (fracción XIII), establecer programas de reservas territoriales, destinos y usos del suelo (fracción XIV y XV), impulsar el financiamiento de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano (fracción XVI)<sup>27</sup>. Una restricción similar se encuentra en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (artículos 11, 12, 31 fracciones XXIV y 33 fracción VII)<sup>28</sup>, en la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios (artículo 19 fracción III)<sup>29</sup>. Por su parte, la Ley de Vivienda (artículos 12 fracción IV y V) va aún más allá, al facultar al gobernador a suscribir convenios con el sector privado y a expedir los reglamentos que esa ley requiera.<sup>30</sup>

La autonomía municipal requiere de los recursos suficientes para el ejercicio de las competencias y para que éstas puedan ser asumidas con eficiencia. Los recursos de las haciendas locales provienen de los ingresos propios, de las aportaciones federales<sup>31</sup> u otros ingresos por cuenta de terceros. Los ingresos propios incluyen: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribución de mejoras. Obviamente un municipio tendrá mayor autonomía, tanto mayor sea el margen de ingresos propios que sea capaz de generar, aunque las aportaciones federales expresan la responsabilidad

<sup>26</sup> Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, febrero 3, 1983. Consulta electrónica: [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=206369&pagina=26&seccion=0](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=206369&pagina=26&seccion=0).

<sup>27</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México. En: <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/POLEMEX.HTML>. Consulta mayo 14 de 2009.

<sup>28</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de México. En: <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/POLEMEX.HTML>. Consulta mayo 14 de 2009.

<sup>29</sup> Ley de Planeación del Estado de México y Municipios. En: [http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/transparencia/informacion/leyes\\_iniciativas\\_decretos/Leyes/ley\\_27.pdf](http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/transparencia/informacion/leyes_iniciativas_decretos/Leyes/ley_27.pdf)

<sup>30</sup> Ley de Vivienda del Estado de México. En: <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/POLEMEX.HTML>. Consulta mayo 14 de 2009.

compartida que tiene el gobierno local con el gobierno federal a fin de lograr la prestación de servicios y desarrollar las funciones públicas. Se considera la autonomía financiera al porcentaje de los ingresos propios en relación con los ingresos totales captados de los municipios.

El Estado de México encabeza la lista de la participación de las entidades en el total nacional de ingresos brutos con el 14% del total de ingresos en el 2001, 20%; le siguen Jalisco, Veracruz y Nuevo León<sup>32</sup>.

Un estudio sobre la capacidad fiscal del municipio, estima el grado de autonomía financiera y las diferencias de los municipios agregados por entidad federativa, con base en una muestra de 1461 municipios para el año 2005<sup>33</sup>, encontrando que los estados de Baja California Sur (48.54%), Quintana Roo (40.19%), Baja California (36.99%), Chihuahua (36.81) y Nuevo León (33.21%) concentran el mayor número de municipios que recaudan más ingresos de todo el país. En oposición, cinco estados concentran el mayor número de municipios con la menor recaudación: Chiapas, (5.15%), Tabasco (6.46%), Tlaxcala (8.56%), Campeche (10.28%) y Puebla (11.34%). Se infiere que los municipios con una mayor autonomía financiera tienen mejor desempeño económico. El Estado de México aporta el 9.7% del PIB nacional; es la segunda entidad después del Distrito Federal (21.5%), lo que sugiere que tiene capacidad recaudatoria.

El porcentaje de participaciones a municipios y aportaciones federales y estatales nos determina en grado de dependencia financiera respecto a la capacidad de generar recursos propios. En el Cuadro 6 se aprecia que existe una brecha con relación a la dependencia financiera municipal entre el agregado nacional y el del Estado de México, entidad que muestra en todo el periodo una menor proporción de participaciones y aportaciones federales. En el caso de los ingresos propios la brecha es mucho menor.

Con la finalidad de estimar el impacto que ha tenido la movilidad residencial hacia los municipios receptores de conjuntos habitacionales, sobre los ingresos municipales, en especial sobre el impuesto predial, se ofrece algunas precisiones metodológicas.

El análisis del desempeño de los municipios que han atraído desarrollos inmobiliarios se basa en la lista del Cuadro 4, que considera 37 municipios seleccionados.

<sup>31</sup> Las participaciones federales comprenden: Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, e impuesto sobre automóviles nuevos, impuesto especial sobre producción y servicios, multas administrativas federales no fiscales, incentivos por administración de impuestos entre los más importantes.

<sup>32</sup> INEGI, Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, 2000-2008. Consulta Interactiva de datos, el 25 de abril de 2011: [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/economicas/bd/FinanzasPublicas/metadata/cobertura\\_municipal.asp?c=14561&s=est](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/economicas/bd/FinanzasPublicas/metadata/cobertura_municipal.asp?c=14561&s=est). Consulta mayo 14 de 2010.

<sup>33</sup> Cabrera, Enrique y Cruz, Edgar, Un Sistema de Ingresos Representativo para los Municipios de México, Paper N° 19065, diciembre de 2009, Munich Personal RePEc Archive (MPRA), disponible en: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/19065/>

Una limitación metodológica es que el periodo de estudio se tuvo que constreñir a 2000-2007, cuando el resto del análisis intenta ser más actualizado (2000-2010). Esto se debe a que la información del impuesto predial por municipio sólo está disponible en el portal del INEGI hasta el año 2007 y la mayor parte de los municipios no publican sus resultados con oportunidad.

**Cuadro 4.**  
Estado de México. Distribución de los Ingresos Brutos Municipales  
2001-2008 (%)

	Nacional		Estado de México	
	Participaciones +Aportaciones Federales	Ingresos Propios	Participaciones +Aportaciones Federales	Ingresos Propios
2001	69.1	21.3	65.7	22.1
2002	68.1	20.4	66.2	20.9
2003	67.9	20.4	64.3	20.7
2004	66.0	22.1	60.1	22.8
2005	66.2	22.2	58.5	21.6
2006	65.6	22.2	64.4	21.1
2007	64.4	23.2	60.5	21.2
2008	67.7	21.1	64.0	20.1

Nota: los porcentajes de ambas columnas no suman 100 debido a que no se consideraron otros ingresos, por cuenta de terceros, financiamiento y disponibilidad inicial.

Fuente: Elaboración propia con base en: INEGI, Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2000-2008.

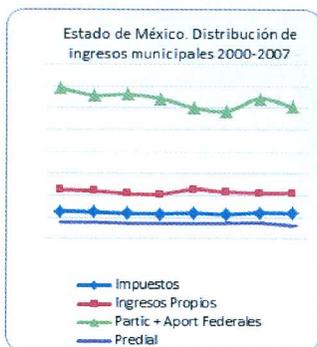
Para observar la evolución de los ingresos a lo largo del periodo todas las cifras proporcionadas por el INEGI se deflactaron con el Índice de Inflación proporcionado por la Calculadora de Inflación del Banco de México, estimada con base en la segunda quincena de 2010.

Cabrero y Cruz<sup>34</sup> estiman que el predial aporta el 80% de los ingresos propios de los municipios; pongamos atención a los 37 municipios seleccionados. Se procede a desagregar el ingreso por componente: ingresos propios; participaciones a municipios más aportaciones federales; impuestos, e impuesto predial debido a que éste último es la principal fuente de ingresos propios. A fin de estimar la proporción del impacto

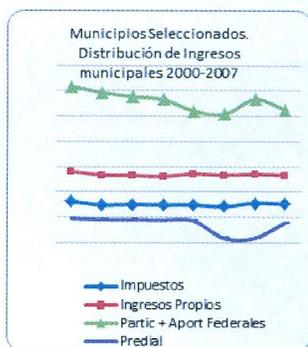
<sup>34</sup> Op. Cit.

del desarrollo de los grandes conjuntos habitacionales en la captación del predial, se realizó un ejercicio comparativo (Estado de México y municipios seleccionados) cuyos resultados se resumen en las Gráficas 1 y 2. Un primer aspecto que salta a la vista es que las participaciones y aportaciones federales constituyen durante el periodo analizado la mayor fuente de ingresos municipales, sin embargo, la dependencia financiera de los municipios no supera 60% (con excepción del año 2000); el agregado estatal, por su parte, va de 60.1 en 2000 a 65.7% en 2007, porcentajes inferiores al agregado nacional (64.4 en 2000 y 69.1% en 2007), por lo tanto, la dependencia financiera es menos marcada en los municipios mexiquenses, lo que configura una brecha observable en las gráficas correspondientes:

Gráfica 1



Gráfica 2



Fuente: Elaboración propia con base en: INEGI, Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2000-2007.

Respecto a los ingresos propios, mantienen relativa estabilidad al igual que los impuestos; sin embargo, la participación del impuesto predial es la más baja, con una caída abrupta en los años 2005-2006 que parece recuperarse en el último año referido.

Por último, la participación del impuesto predial en los municipios seleccionados muestra un declive importante de 2005 a 2006 periodo coincide con el aumento de participaciones federales.

Atendiendo al comportamiento del impuesto predial en los municipios seleccionados, se aprecia, como consecuencia del incremento de la ocupación de los conjuntos habitacionales, un incremento más o menos constante (Gráfica 3).

Gráfica 3



\*INEGI advierte que son datos estimados. Cabe aclarar que algunos municipios no registran información.  
Fuente: Elaboración propia con base en: INEGI, Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2000-2007.

Este análisis muestra una relación lógica: a mayor vivienda ocupada, mayor captación de ingresos, sin embargo, ello no necesariamente refleja el incremento de la eficiencia recaudatoria, por dos razones: primero, gran parte de los municipios seleccionados pertenecen a zonas escasamente urbanizadas donde se conservan actividades y estilos de vida rurales, y la vivienda rural participa escasamente en la base recaudatoria, por los altos niveles de pobreza y la precariedad de este tipo de asentamientos. Un aspecto adicional, es la existencia de asentamientos irregulares que constituyen uno de los más severos obstáculos para el cobro de impuesto predial, aspecto reconocido en el diagnóstico de los Planes de Desarrollo Urbano en los municipios. Recuérdese que la irregularidad es un rasgo histórico que define los procesos de urbanización en las ciudades latinoamericanas.

En contraste, la nueva vivienda permite mayor regulación fiscal en virtud de que la mayor parte es adquirida, mediante un crédito hipotecario, que embarga como

requisito para liberar el título de propiedad, el certificado de no adeudo de predial y agua, contribuciones para mejoras alumbrado público entre otras. Bajo estas condiciones se espera que la medida en la que los créditos se vayan finiquitando, crezca la captación de impuesto predial de los municipios.

Escapa a los alcances de este artículo el análisis de los egresos, es decir, el destino de los remanentes que el municipio obtiene por impuesto predial, pero considerando la dependencia financiera que persiste durante la década analizada, podemos vislumbrar que no se están generando los incentivos suficientes para que los municipios incrementen su eficiencia recaudatoria. Ello implicaría la actualización del catastro y la gestión del suelo, en virtud de que en el diagnóstico de prácticamente todos los planes de desarrollo urbano del Estado de México y los municipios en cuestión, aparece la irregularidad jurídica y el crecimiento de los asentamientos irregulares, como uno de los problemas sociales a resolver. Como bien lo señala Iracheta: "quien controla el suelo, controla el desarrollo urbano. Hasta hoy lo han controlado los submercados –legal e ilegal- y no el Estado, como ocurre en cualquier país civilizado".<sup>35</sup> Veamos algunos ejemplos:

El Plan Estatal de Desarrollo Urbano se estipula:

Impulsar la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para regularizar e incorporar a las áreas urbanas los asentamientos irregulares en zonas aptas y donde se impacte los ecosistemas y los recursos naturales, dando atención especial a los recursos hídricos. Realizar la regularización de la tenencia de la tierra únicamente cuando los predios cuenten con viabilidad para la dotación de servicios públicos y se encuentren exentos de riesgos; y no contravengan lo establecido en los planes municipales de desarrollo urbano.<sup>36</sup>

Por su parte, el Inventario de Asentamientos Irregulares Ayuntamiento de Zumpango 2003-2006 estima que existen 880 predios de 220 cuadrados, equivalentes a una superficie aproximada de 105 mil metros cuadrados; en su Plan Municipal manifiesta:

El surgimiento y la multiplicación de asentamientos irregulares marginales en las áreas periféricas de los poblados de San Juan Zitlaltepec, San Sebastián y San Bartolo Cuautlalpan entre otros (este último con la mayor problemática), como consecuencia de la invasión de tierras ejidales, fraccionamientos clandestinos y venta ilegal de predios [...] Las viviendas que ahí se localizan presentan condiciones precarias de construcción por la utilización de materiales perecederos, además, la mayoría de ellas carecen de servicios.<sup>37</sup>

En Tecámac también se reconoce la existencia de asentamientos irregulares "[...] en zonas de alto riesgo, socavones, barrancas, pendientes abruptas y áreas con posibilidad de deslizamiento y desprendimiento del suelo."<sup>38</sup>

Interesante la postura del Municipio de Huehuetoca, porque reconoce la pobreza como un obstáculo para incrementar la base fiscal, pues plantea:

Reforzar las haciendas municipales a través del incremento en la recaudación de los impuestos a la propiedad y de los derechos por la prestación de servicios básicos, que constituyen su fuente fundamental de ingresos [...] Los recursos fiscales deben aplicarse preferentemente para el desarrollo de nuevas zonas y no hacia asentamientos irregulares. Debe partirse de la premisa que el poblamiento ordenado de las primeras permitirá no sólo evitar costos asociados con la falta de planeación, sino también una mayor captación de ingresos para el Ayuntamiento como resultado del incremento del padrón de contribuyentes (catastro, agua potable, entre otros rubros).<sup>40</sup>

Bajo este escenario, el esquema de urbanización pensado con la lógica mercantil, permite a los municipios participar de una mayor cuantía de ingreso derivado del impuesto predial, empero ello no incentiva la eficiencia recaudatoria, sino que favorece la urbanización fragmentada y dispersa que a la larga, impone altos costos de urbanización y graves efectos ambientales como el detrimento de la producción agrícola, de superficies boscosas, el aumento del uso privado del automóvil, de los viajes por motivo laboral, escasa capacidad para la disposición adecuada de los residuos municipales, problemas de abasto de agua potable, entre otros.

<sup>35</sup> Iracheta, Alfonso "La política de suelo urbano como eje de la transformación del catastro" ponencia presentada en el 5º Congreso Internacional de Catastro, Rumbo a un Modelo Nacional de Catastro, Estado de México, 8-10 de marzo de 2011, p. 9.

<sup>36</sup> Gobierno del Estado de México-Secretaría de Desarrollo Urbano, "Modificación del Plan de Desarrollo Urbano de Zumpango", febrero de 2008, pp. 69.

<sup>37</sup> Gobierno del Estado de México-Secretaría de Desarrollo Urbano, "Modificación del Plan de Desarrollo Urbano de Tecámac", septiembre de 2007, pp. 142.

<sup>38</sup> Gobierno del Estado de México-Secretaría de Desarrollo Urbano, "Modificación del Plan de Desarrollo Urbano de Huehuetoca", octubre de 2007, pp. 206.

<sup>40</sup> Gobierno del Estado de México-Secretaría de Desarrollo Urbano, "Modificación del Plan de Desarrollo Urbano de Huehuetoca", octubre de 2007, pp. 206.