

Transferencias y demanda de suelo para vivienda: evidencia desde un municipio del noroeste de México

*Transfers and land demand for housing: Evidence from a municipality
in northwestern México*

Nicolás Guadalupe Zúñiga-Espinoza¹
<http://orcid.org/0000-0001-9211-7764>

Primera versión recibida en: 14 noviembre, 2020

Última versión recibida en: 18 marzo, 2021

Resumen

Objetivo: analizar el destino de transferencias condicionadas (TC) para financiar servicios públicos en suelo gestionado para vivienda en un municipio del noroeste de México. Metodología: a partir de entrevistas semiestructuradas, análisis de documentos y datos consultados en Inegi, Coneval, Inafed, gobiernos municipal de Guasave y estatal de Sinaloa, fue posible desarrollar este trabajo para el periodo 2013 a julio de 2020. Resultados: la evidencia indica que de la superficie de 6.9 hectáreas gestionadas para vivienda, el 50 % de los lotes son baldíos y solo en una parte de ellos existen casas o construcciones inconclusas (17 %). Se trata más de un interés por ‘engorda’ de terrenos y aprovechar el financiamiento, con transferencias, para introducción de servicios públicos gratuitos como energía eléctrica, agua y drenaje. Limitaciones: la limitada información que se obtuvo en el gobierno municipal obligó a que se entrevistara a informantes clave, lo cual permitió agregar datos cualitativos a la investigación. Conclusiones: la hacienda pública municipal, ante la insuficiencia de ingresos propios, tuvo que hacer uso de transferencias condicionadas para financiar tanto la adquisición de terrenos como la introducción de servicios públicos, recursos que pudieron haberse destinado a ejecución de obras en otras comunidades del municipio que tienen décadas de marginación.

Palabras clave: políticas de suelo, mercado de suelo, transferencias, vivienda.

¹ Universidad Autónoma de Sinaloa. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma de Sinaloa. Línea de Investigación: economía del sector público.

Abstract

Objective: to analyze the destination of conditional transfers (TC) to finance public services on land managed for housing in a municipality in the Northwest of Mexico. **Methodology:** based on semi-structured interviews, analysis of documents and data consulted in Inegi, Coneval, Inafed, Municipal Governments of Guasave and State of Sinaloa, it was possible to develop this work for the period 2013 to June 2020. **Results:** the evidence indicates that of the 6.9-hectare surface managed for housing, 50 % of the lots are vacant and in only a part of them there are houses or unfinished constructions (17 %). It is more about an interest in fattening land and taking advantage of financing, with transfers, to introduce free public services such as electricity, water and drainage. **Limitations:** the limited information obtained from the municipal government made it necessary to interview key informants, which allowed adding qualitative data to the research. **Conclusions:** the municipal public finance, due to the insufficiency of its own income, had to make use of conditional transfers to finance both the acquisition of land and the introduction of public services, resources that could have been used to carry out works in other communities of the municipality that they have decades of marginalization.

Keywords: land policies, land market, transfers, housing.

Introducción²

Los gobiernos municipales de México reciben transferencias porque la mayor parte de los impuestos están en manos del gobierno federal, siendo necesario financiarles parte de su gasto. Lo anterior, conforme a la coordinación fiscal,³ busca el equilibrio fiscal vertical entre los tres niveles de gobierno. Existen dos tipos de transferencias: condicionadas y no condicionadas (Rosen, 2008). Las primeras, para poder gastarlas, los municipios tienen que apegarse a los requisitos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF, 2018), pudiéndose destinar a la introducción de servicios como drenaje, alcantarillado, agua potable y energía eléctrica.

Este tipo de servicios es demandado a los gobiernos municipales en predios que, aunque sea legal o ilegal su adquisición (poseer o no título de propiedad), las personas edifican su casa sin que haya servicios. Esto genera presión de gasto para las desequilibradas finanzas públicas locales de la mayoría de los gobiernos municipales en México. El trabajo aquí presentado no es la excepción y, por ello, se hace uso de las transferencias no condicionadas para equipar el suelo con estos servicios públicos.

2 Este trabajo es una versión mejorada de una ponencia presentada en el 21° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México, organizado para celebrar el 55 aniversario del Instituto Tecnológico de Mérida, celebrado en la ciudad de Mérida, Yucatán, en noviembre de 2016. Se agradece a la Universidad Autónoma de Sinaloa, que a través de la Dirección General de Investigación y Posgrado otorgó financiamiento y condiciones para realizar este estudio sobre políticas de suelo.

3 La coordinación fiscal en México nació en 1980 para acordar entre los tres niveles inferiores de gobierno sobre quién se haría cargo de cada impuesto. De esta forma nacen las llamadas transferencias incondicionadas, cuyo propósito fue compartirlas ingresos recaudados por la federación.

Las familias pobres, que no tienen empleo formal, no cotizan en el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit)⁴ y, por lo tanto, no son sujetas de crédito. Sus condiciones de pobreza obligan a edificar sus casas en terrenos que no cuentan con servicios públicos y seguridad jurídica. Y es que, desde la visión de Henry George (1935), el patrimonio de una familia inicia con tener un pedazo de suelo donde puedan construir su casa, un lugar donde vivir.

En México, para facilitar los cambios del uso del suelo, la Ley Agraria, aprobada en 1992, estableció dos mecanismos por medio de los cuales la tierra ejidal puede incorporarse al desarrollo urbano por voluntad de sus propietarios: la aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil y la adopción del dominio pleno de parcelas ejidales (Clichevsky, 2006: 10).

Así, el tema aquí abordado es un estudio de caso: la Colonia Tajín (CT), localizada en el municipio de Guasave, Sinaloa. Este polígono de tierra pasó del régimen ejidal al dominio pleno; luego se convirtió en suelo servido⁵ mediante transferencias fiscales que financiaron la introducción de agua potable, drenaje y energía eléctrica. Este trabajo es relevante, se diferencia de los demás, dado que no se investiga de manera aislada la demanda de suelo para vivienda, sino que también se liga a una variable de las finanzas públicas municipales: las transferencias. Ello resulta innovador porque, aunque hay muchos estudios de las transferencias y su impacto en el esfuerzo fiscal de los municipios, es poca la evidencia empírica de investigaciones, en el ámbito local o regional, que dan seguimiento sobre cómo dicho instrumento puede financiar la introducción de servicios públicos en terrenos informales.

Transferencias y demanda de suelo

En nuestro país la financiación del gasto para la infraestructura social, como servicios de energía eléctrica, agua potable y drenaje, se efectúan con transferencias condicionadas (Petchey y MacDonald, 2009). En países como Francia, Portugal y Brasil se está innovando el financiamiento mediante el uso de transferencias fiscales ecológicas (Borie *et al*, 2014; Santos, *et al*; Ring, 2008). Este tipo de transferencias tiene su origen en Brasil, donde se han convertido en un instrumento para mejorar las áreas protegidas (Ring y Barton, 2015; Droste, *et al*, 2017).

El propósito de las transferencias fiscales ecológicas (TFE) es que los gobiernos municipales fortalezcan sus prácticas ecológicas para beneficio del medio ambiente y las personas. En México, las transferencias aún no tienen como destino específico los programas de promoción ecológica, lo cual sería muy importante utilizar en estos tiempos de la pandemia del Covid-19.

En cambio, las dos bolsas por las que reciben transferencias fiscales los municipios mexicanos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), son de las participaciones en ingresos federales y de los fondos de aportaciones federales (LCF, 2018).

⁴ Este fue creado en 1972 (consúltese el portal <https://portalmx.infonavit.org.mx/>).

⁵ Suelo servido se refiere a que esté equipado con infraestructura y servicios públicos.

Esta sigue siendo la forma convencional de redistribuir una parte de la recaudación federal participable⁶ a las haciendas públicas estatales y municipales.

En el mismo sentido, de financiar a las haciendas públicas locales, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), evidencia que el buen uso del suelo puede ser una herramienta útil para recaudar impuestos a la propiedad a los nuevos residentes y la llegada de empresas (Brandt, 2014). En el caso de este trabajo, solo se cumple con la llegada de nuevos residentes, pero en baja proporción de ocupar el suelo, pues la mayoría de los predios están baldíos.

Hay quienes consideran que los impuestos sobre la tierra son maximizadores del bienestar para las ciudades (Peng y Wang, 2009); mientras que la adquisición informal de terrenos es uno de los factores que frenan el buen desempeño de los impuestos que gravan el suelo (Canavire-Bacarreza y Zúñiga, 2015). Y es que, en terrenos informales, la mayoría no cuenta con los medios de representar su propiedad y crear capital. Tienen casas, pero no títulos; cosechas, pero no certificados de propiedad; negocios, pero no escrituras de constitución (De Soto, 2005: 10). Por lo tanto, estos asentamientos si no se les financian sus servicios públicos con transferencias, dado que no pagan el impuesto a la propiedad, están destinados a recibir pésimos o nulos servicios públicos.

La demanda de suelo

Uno de los primeros estudiosos sobre los usos del suelo para la humanidad fue Smith (2014), quien afirmó que la cantidad y el valor de las tierras que posee una persona no se pueden ocultar. Otro autor clásico, Henry George (1935), sostuvo que hay una disputa entre el concepto del igual derecho al suelo y la tendencia a monopolizarlo en posesión individual, lo cual fue causa de conflictos internos en Grecia y en Roma. Hay quien afirma que el precio elevado de la tierra urbanizada es uno de los elementos que explican el grado y la persistencia de los mercados informales del suelo (Smoka, 2003). Otros determinan que el precio del suelo se fija por la distancia al centro de la ciudad, ausencia de equipamiento de infraestructura, mal acceso de vialidades y poco acceso a bienes públicos (Goytia, 2016).

Aunado a lo anterior, se ha reconocido la influencia que tienen los precios del suelo sobre el uso que puede dársele a este y, a la vez, esto impacta sobre la distribución y localización de los segmentos más pobres de la población (Wainer Gasic *et al.*, 2019). De esta forma, en mercados del suelo se genera una gran resistencia social cuando las organizaciones colectivas rurales y los agricultores locales reciben un pago insuficiente por sus tierras (Lin y Zhu, 2014).

Ante la demanda de suelo para los polígonos urbanos, la tierra deja de tener uso natural y agrícola, dando como resultado un nuevo panorama con características donde el territorio ahora incluye viviendas, infraestructuras y actividades industriales (Pinto *et al.*, 2009). Así, en las zonas urbanas, cuando se efectúan desarrollos de infraestructuras viales, estas alientan a las personas a vivir más lejos de las ciudades (Kulmer *et al.*, 2014). Sin embargo, esto genera que se incrementen costos de transporte, congestión de tráfico,

⁶ Para mayor comprensión de este concepto, consúltese el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal (2018).

así como disparidades fiscales entre comunidades (EEA, 2006). Estos costos impactan a la hacienda pública municipal, teniendo que destinar una parte de sus transferencias para atender esta problemática.

De acuerdo con el principio de subsidiariedad, son los gobiernos municipales los responsables de ofertar servicios públicos para la población (Oates, 1972). Servicios de agua potable, drenaje, parques y recolección de basura, deben financiarse con impuestos locales que deberán pagar quienes viven en dicha municipalidad. Si hay una correspondencia entre pago de sus impuestos y servicios públicos recibidos esto es bueno para los contribuyentes. Si no, entonces las personas pueden migrar y “votar con los pies” a otra jurisdicción que más le convenga (Tiebout, 1956).

Así, la ruta complicada para adquirir suelo servido para vivienda en beneficio de las familias vulnerables no es tarea fácil. Desde luego, la pobreza es un problema para muchos países, como México, donde una de sus manifestaciones es la carencia de vivienda para las familias. Según estudios realizados en los años ochenta, muestran la desigualdad de los niveles de vida entre los países y entre las regiones y la existencia de grandes bolsas de pobreza en los países menos desarrollados. (Vázquez, 2005: 11).

Metodología

Desde el arranque del presente trabajo se identificó el diseño de instrumentos metodológicos cualitativos y cuantitativos a efecto de abordar la problemática de ausencia de políticas de suelo para vivienda por parte del gobierno municipal de Guasave. La selección del objeto de estudio fue por interés del investigador y a través de muestra no probabilística. Se hicieron técnicas de investigación documental, entrevistas y estadísticas de gasto en infraestructura social. Las entrevistas fueron útiles para involucrar a las personas que adquirieron terreno para construir su vivienda en la fracción de suelo que adquirió el gobierno municipal. En ese tenor, se decidió revisar el contexto y, específicamente, investigar cómo fue el proceso que experimentaron las personas por la demanda de suelo para vivienda y servicios públicos.

Asimismo, la consulta de datos cuantitativos para saber cuál fue el monto del gasto público por transferencias que tuvo que desembolsar el gobierno municipal, y a qué rubros se destinó, para dar respuesta a este problema. La idea es conocer el contexto, los recursos y los vínculos que hay entre el gobierno municipal y los habitantes de la Colonia Tajín (CT), a raíz de la demanda de suelo para vivienda.

Para efectuar el levantamiento de datos se formó un grupo de investigación, con jóvenes de la Universidad Autónoma de Sinaloa. La investigación se realizó para conocer la ausencia de políticas de suelo para vivienda a personas de escasos recursos en el municipio. Para recoger evidencias fueron necesarias dos fases. La primera consistió en obtener datos cuantitativos sobre monto de ingresos propios destinados por el gobierno municipal para adquirir un pedazo de terreno y vendérselos a un precio accesible a los demandantes de suelo para vivienda. Asimismo, conocer cuál fue el monto de las transferencias fiscales que gestionó el gobierno para introducir los servicios de energía eléctrica, agua potable y drenaje. La segunda fase, a través de grupos focales, se dedicó a realizar entrevistas semiestructuradas a informantes clave, los cuales se clasificaron en dos tipos: las personas

que viven en dicho asentamiento y los funcionarios municipales que realizaron la gestión de tierra y servicios para vivienda.

De esta forma, se efectuaron 13 entrevistas en profundidad a los habitantes seleccionados de dicha colonia popular, personas que, en su lucha por un pedazo de suelo para vivienda, conocían muy bien el proceso mediante el cual se realizó dicha gestión. Se les solicitó, amablemente, que indicaran experiencias relevantes que vivieron para hacer realidad su gestión. Desde luego, sus experiencias se debían a los criterios sobre cómo se gestionó la adquisición de suelo para vivienda. A partir de dichas entrevistas de los informantes clave se obtuvieron datos, atendiendo al criterio de la saturación. Por otra parte, se realizaron dos entrevistas a ex alcaldes que gestionaron los recursos necesarios para introducir los servicios públicos.

Entre los objetivos planteados se encuentran el conocer cómo fue el proceso de demanda de suelo para vivienda, así como describir el gasto público que hizo el gobierno municipal no solo para adquirir tierra, sino para introducir servicios públicos básicos como agua, drenaje y energía eléctrica. La relación entre estos objetivos con los aspectos teóricos del estudio permitió recabar datos profundos sobre el destino de las transferencias y adquisición de suelo para vivienda en la CT.

Características de la zona de estudio

En Sinaloa, lugar donde se encuentra el objeto de estudio de esta investigación, del año 2010 al 2014 la pobreza moderada creció de 31.2 a 34.1%; mientras que, durante el mismo periodo, la pobreza extrema disminuyó de 5.5 a 5.3 % de la población. Respecto a la carencia de vivienda, es más pronunciado el porcentaje a nivel nacional que el estatal; mientras que en el año 2010 el 15.2 % de los mexicanos tenía una carencia de vivienda, en Sinaloa solo tenía esa característica el 8.5 % de la población. Estos datos para el año 2014 ya eran de 12.3 % a nivel nacional y de 10.8 % a nivel estatal, lo cual afectaba a 14 millones 763 mil personas en el país y a 319 mil sinaloenses. (Coneval, 2015).

La CT se encuentra en Guasave (Sinaloa), municipalidad que posee 3464.41 kilómetros cuadrados, equivalente al 5.9 % de la superficie estatal y el 0.17 % nacional. De todo el territorio, más del 50 por ciento es utilizada para actividades agrícolas (Inafed, 2014). La superficie total del municipio se compone de 214 mil 298. 49 hectáreas. En este municipio, en cuanto al régimen de la tenencia de la tierra, el 67.42 por ciento corresponde al régimen ejidal; 32 por ciento privada; 0.51 % pública; y .07 % comunal (Inegi, 2007).

Polígono en estudio

El predio adquirió el dominio pleno ante el Registro Agrario Nacional (RAN) el 28 de septiembre de 2012,⁷ cuya superficie donde se formó la CT es de 6.93 hectáreas. Estas las adquirió el municipio a un precio de 6 millones 114 mil 250 pesos y fue escriturada en diciembre de 2015. En la escritura pública (número 22 mil 518) se explica que son dos predios, el primero de 4.47 hectáreas y el segundo de 2.46 hectáreas, con un precio de 3 mi-

⁷ Según escritura pública 22 518, diciembre 2015 (Registro Público de la Propiedad y el Comercio en Sinaloa).

lones 939 mil 500 pesos y 2 millones 174 mil 750 pesos, respectivamente (Registro Público de la Propiedad, Sinaloa, 2020, 20 de julio).

Figura 1. Localización de la Colonia Tajín, Guasave, Sinaloa



Fuente: elaboración propia con base en la Imagen Satelital de Google Earth Digital Globe (Google, 2020).

La intervención del gobierno municipal para adquirir suelo no fue por iniciativa propia, sino que este fue presionado por los gestores de tierra para vivienda. El vendedor fue un agricultor⁸ y el adquirente el gobierno municipal, cuya superficie es de 6.9 hectáreas. De ellas se obtuvieron 303 predios de 119 metros cuadrados cada uno. Del total de lotes, el municipio ya ha emitido títulos de propiedad.⁹ De acuerdo con el trabajo directo en campo, se verificó que la cantidad de predios ocupados es de 103 y baldíos 200. Así, visto desde el marco jurídico, el predio era informal desde el año 2013 hasta diciembre de 2015, fecha en que se escrituró.

⁸ En apego a la ley, no puede evidenciarse nombre de esta persona.

⁹ No nos quisieron brindar información sobre el número de predios que ya poseen título de propiedad.

A partir de entonces, el gobierno es quien hace entrega del título del lote al nuevo propietario. Posteriormente este último paga en el Catastro Estatal los derechos por emitirle clave catastral, en la Tesorería Municipal paga el Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles (ISAI) y, finalmente, derechos de registro del predio ante el Registro Público de la Propiedad.

Tabla 1. Características del polígono de Colonia Tajín

Información sobre Polígono para venta de lotes	
Concepto	Dato
Superficie (Hectáreas) polígono	6.9
Superficie destinada a viviendas	3.7
Superficie destinada a vialidades	3.2
Superficie donada	0
Precio (pesos)	6 114 250
Total de lotes	303
Lotes baldíos	200
Familias que habitan	80
Edificaciones inconclusas	22
Medidas de cada lote	7x17 m
Precio de lote (pesos) en 2013	12 000
en 2019	18 000
en 2020	50 000

Fuente: elaboración propia con base en escritura y trabajo de campo.

Son aproximadamente 80 familias que habitan en el mencionado asentamiento, aunque hay 22 edificaciones inconclusas que no están habitadas. La mayoría de las personas que habitan en dicho sector trabajan en la economía informal y perciben entre 1 y 3 salarios mínimos diarios.¹⁰ Se observa que no se dejó un espacio para parque; el suelo se distribuyó para uso de viviendas y calles. Eso no es correcto, porque no tienen una opción para recrearse o ejercitarse. El parque más cercano está a 4 kilómetros de la CT.

Los precios del suelo con y sin servicios

Cómo se mencionó, al inicio de este trabajo, los precios para adquirir suelo crecen cuando adquirentes y vendedores compiten por ese bien; además, dichos precios influyen sobre el uso que puede dársele a la tierra. Con ese propósito se tomaron precios de terrenos cercanos a la CT, clasificados como urbanos, es decir, que poseen servicios de agua potable, drenaje, energía eléctrica, alumbrado público y pavimento.

¹⁰ Dato sobre su ingreso diario fue obtenido durante las entrevistas.

Con datos recolectados en campo para el año 2019, sobre el boulevard Juan Millán (al poniente de la ciudad), el metro cuadrado se cotizaba desde los 1 mil 898 hasta 3 mil 500 pesos, mientras que en la CT tienen un precio de 151 pesos. El primer tipo de predios no contaba con pavimentación, se inició en 2004 y se concluyó hasta inicios de 2015, por lo cual los valores del suelo adquirieron mayor plusvalía. La comparación se hace para conocer el impacto que tiene sobre el valor y precio de venta de un terreno urbanizado y con servicios, de un predio sin servicios y aislado de la periferia urbana.

Así, el precio de un lote de tierra urbanizada sobre el boulevard Millán de 119 metros cuadrado, de acuerdo con precios tomados en 2019, equivale como mínimo 225 mil 862 y como máximo a 416 mil 500 pesos, mientras que en la CT la misma superficie de terreno vale 18 mil pesos. En otras palabras, son 12.5 y 23 veces más caros los predios con servicios que sin servicios públicos. Así que si el salario mínimo diario, a partir del primero de enero de 2020, es de 123.22 pesos, un trabajador percibirá mensualmente 3 mil 696 pesos, o bien, 44 mil 359 anuales. Por tanto, deberá destinar el 40% de su percepción anual para adquirir un predio en la CT. Para el año 2020, el precio del lote subió a 50 mil pesos, dato obtenido mediante trabajo de campo (véase tabla 1).

Para comprar el predio más barato y con las mismas medidas en el boulevard Millán deberá trabajar cinco años y para el terreno más caro deberá destinar el sueldo percibido durante 9.3 años. Esto muestra la gran diferencia entre terrenos formales con servicios respecto a los informales que no poseen certeza jurídica ni infraestructura.

Tabla 2. Precio comparativo de suelo con y sin servicios

Precios del suelo del año 2019 en base a trabajo de campo (Corredores de Inmuebles)			
Ubicación	Valor M ²	Superficie	Precio de Venta
Boulevard Juan S. Millán, oriente Guasave	1898.5	684.75	1 299 997.88
Boulevard Juan S. Millán, poniente Guasave	3500	525	1 837 500.00
Boulevard Juan S. Millán, poniente Guasave	2700	525	1 417 500.00
Colonia Tajín, Guasave	151.26	119	17 999.94

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos en trabajo de campo del 28 y 31 de agosto de 2019.

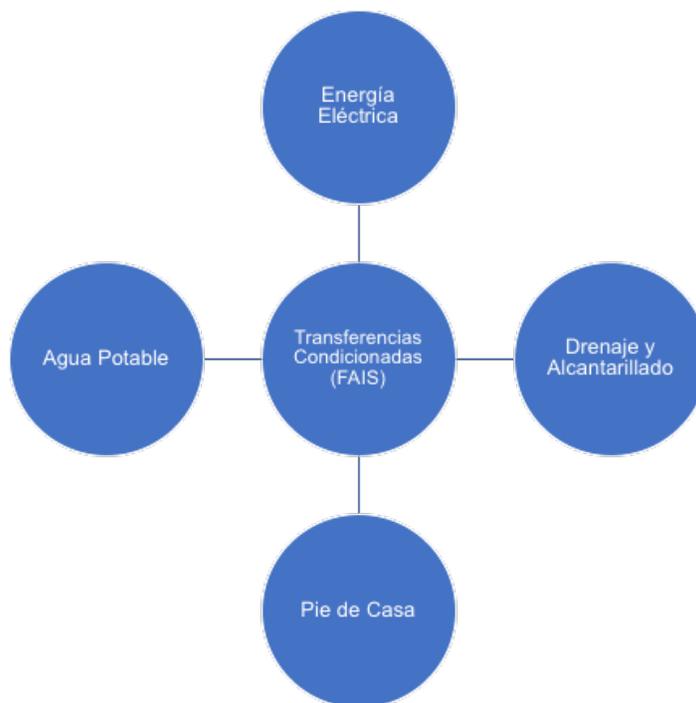
Lo anterior muestra lo difícil que es para familias de escasos recursos acceder a la tierra urbana. La diferencia en el precio entre la CT y Boulevard Millán es un reflejo de la infraestructura y servicios, así como el valor de los títulos legales que poseen dichos predios. La demanda de terrenos en la CT no depende de la formación de nuevos hogares, son pocas las casas que se han construido, sino de las disputas que hay entre grupos de acaparadores de terrenos que quieren engordarlos y venderlos a precios altos.

Financiamiento para ofertar suelo para vivienda

Como se mencionó en párrafo anterior, la demanda de los solicitantes de terreno para vivienda logró su objetivo. El predio se adquirió por un monto de 6 millones 114 mil 250 pesos. El asunto es que el suelo no se encontraba servido con servicios públicos, dado que dicho inmueble se dedicaba a la agricultura (siembra de maíz, frijol, sorgo y hortalizas). Al hacer el recorrido por la CT, se observa que dicho asentamiento humano quedó rodeado por predios destinados a generar productos agrícolas para exportación o mercado nacional.

Para el gobierno municipal la gestión no terminó en ofertarles terreno barato, sino en que ahora sería necesario introducir servicios públicos de agua, drenaje, energía eléctrica, así como nivelado y empedrado de calles. Para ello, el gobierno, a través de la hacienda pública local, diseñó instrumentos para financiar dichos servicios con Transferencias Condicionadas, específicamente del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que le corresponden al municipio.

Figura 2. Financiamiento de vivienda y servicios públicos con Transferencias Condicionadas



Fuente: elaboración propia.

A este respecto la Ley de Coordinación Fiscal (2018) en su artículo 33 establece que los recursos del FAIS:

...que reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a in-

versiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria (p. 32).

Apegados a dicha normatividad fiscal, en lo referente al servicio de energía eléctrica, también con recursos del FAIS, durante los años 2013 y 2014, se invirtieron 3.8 y 2.9 millones de pesos, para primera y segunda etapa, respectivamente. Además, el gobierno del Estado de Sinaloa, a través del Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE), el año 2015, también hizo su aportación de 4.5 millones de pesos para realizar la tercera etapa de electrificación. Esta última consistió en tendido de dos mil 514 metros de cable, instalación de 15 postes, 14 transformadores y 201 muretes de medición (no. de obra FISE/09/001/15). Los servicios públicos fueron introducidos en el mismo año fiscal que se efectuó el gasto público (véase tabla 3).

Tabla 3. Gasto erogado para atender demanda de suelo servido

Inversiones para atender demanda de vivienda, Colonia Tajín				
Concepto	Cantidad	Año	Pesos	Fuente
Tierra	6.93 has.	2013	6 114 250.00	IP
Empedrado		2014	1 000 000.00	IP
Drenaje		2013	2 519 884.00	FAIS
Agua		2014	1 223 000.00	FAIS
Electricidad etapa 1		2013	3 800 000.00	FAIS
Electricidad etapa 2		2014	2 952 000.00	FAIS
Electricidad etapa 3		2015	4 473 319.00	FAIS
Población objetivo	600 familias			
Población que habita	20 familias			
Pie de casa	20	2014	560 000.00	FAIS
Total			22 642 453.00	

Fuente: elaboración propia con base en información de campo, consultada el 24 de enero y el 20 de julio de 2020. IP=ingresos propios; FAIS= fondo de infraestructura Social.

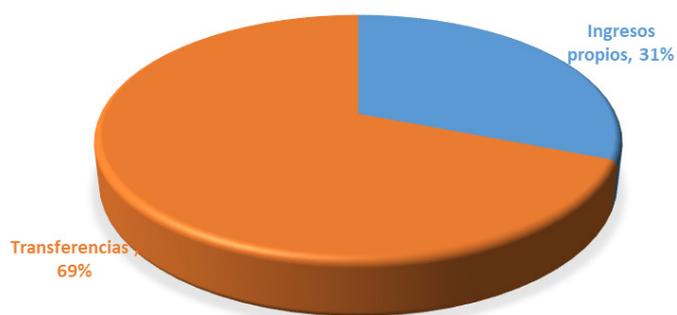
Desde luego, también se hicieron inversiones significativas para los servicios de agua potable y drenaje. Asimismo, con transferencias se construyeron 20 pies de casa, cuya inversión unitaria fue de 28 mil pesos. Por último, con ingresos propios se realizó empedrado y motonivelado de calles. Posteriormente se gestionó el servicio de transporte urbano para que las personas pudieran salir a sus trabajos, escuela y por cualquier otro asunto de compras hacia la ciudad.

Tabla 4. Origen de recursos destinados a gestión de suelo servido

Fuente de recursos para demanda de vivienda, Colonia Tajín		
Concepto	Monto	Porcentaje
Ingresos propios	7 114 250	31%
Transferencias	15 528 203	69%
Total	22 642 453	100%

Fuente: elaboración propia en base a información de campo, consultada el 24 de enero de 2020.

De acuerdo a los datos consultados en documentos oficiales y trabajo de campo, se realizó un gasto total de 22.6 millones de pesos, de los cuales el 31% correspondió a recursos provenientes de ingresos propios y el restante 69% proveniente de transferencias condicionadas (véase gráfica 1)

Gráfica 1. Origen de financiamiento para suelo servido

Fuente: elaboración propia.

Las primeras personas se asentaron en dicho predio en marzo de 2013. A casi siete años de llegar los primeros pobladores, la mayor parte de los terrenos lotificados (65 %) luce baldío y enmontado.

Evidencias proporcionadas por los solicitantes de suelo

Mediante estudio cualitativo se analizaron las experiencias de éxito y obstáculos que se les presentaron en la gestión de un pedazo de suelo para vivienda. El perfil de los adquirentes: personas que ganan de 1 a 3 salarios, laboran en la economía informal por lo cual no tienen cotizaciones en Infonavit para adquirir casa a crédito. Por ello, luchan para tener un predio para la familia. Ese es el principal objetivo que los movió para presionar al gobierno municipal. En la primera entrevista a una mujer, esta comentó:

Se está luchando con una actitud de que vamos a lograr tener un lote de terreno para construir, nosotros mismos, una casa para nuestros hijos, pues creo que ese es el prin-

cial patrimonio de una familia, un lugar donde vivir [...] no queremos nada regalado, pero que nos los vendan a precio accesible [...] si tuviéramos plata ya hubiéramos comprado casa en un buen lugar de la ciudad (Entrevista, 2019: mujer, 25 años).

Respecto a la gestión de los funcionarios municipales en el desarrollo de la CT, uno de los líderes dice:

Lo que más preocupa es el acaparamiento de lotes que se está dando y lo están protegiendo funcionarios del ayuntamiento [...] al entregarles a particulares constancias de posesión de los terrenos que les fueron asignados hace años [...] y es que esta lucha la iniciamos desde el año 2011, donde invadimos otros terrenos, pero después las autoridades municipales nos llamaron para conciliar y el municipio buscó un terreno para vendernos lotes a precios accesibles (Entrevista, 2019: hombre, 39 años).

Respecto al acaparamiento de lotes, el gobierno municipal no toma solo la decisión para vender, sino que tiene que consultar al o los líderes de la CT para que no haya problemas. Sin embargo, esto puede permitir que una sola persona pueda comprar más de un lote. Por su parte, quienes ya poseen un lote y demuestran que están en situación de pobreza, se benefician de programas de vivienda por parte del Instituto de Vivienda del Estado (Invies). Se dijo que estaban construyéndose 42 casas, pero que los beneficiarios deben aportar recursos, cuya cantidad son 12 mil pesos. A este respecto una persona que labora en el gobierno municipal agrega:

Es un pie de casa de 24 o 26 metros cuadrados, es una recámara con su baño y ahí las están construyendo y de ahí estamos gestionando que se vayan a La Brecha con unas personas que también dieron su dinero y tienen un terreno y el Ayuntamiento aportó su parte (Entrevista, 2019: mujer, 55 años).

Hay evidencia de que cuando se desarrollan infraestructuras viales, éstas alientan a las personas a vivir más lejos de las ciudades (Kulmer, *et al.*, 2014); parece que esto no sucedió en el objeto de estudio aquí investigado, las personas se fueron a vivir allá porque el gobierno municipal compró terreno agrícola para agregarle servicios públicos que, desde luego, le pegaron fuerte a su presupuesto público. Como puede observarse, no solo es la demanda de un pedazo de tierra para vivienda, sino que se exigen servicios públicos, los cuales fueron sufragados con recursos propios o gestión de transferencias por parte de la hacienda pública municipal. Uno de los habitantes de la colonia señala:

En total son alrededor de 150 habitantes, entre niños y adultos los que se ubican en esta nueva colonia. Es urgente que las autoridades atiendan estas peticiones porque les urge contar con estos servicios tan elementales (Entrevista, 2019: mujer, 47 años).

Cuando en la agenda gubernamental no se incluyen problemas que después repercuten en el presupuesto de gasto, esto puede empobrecer más a las haciendas públicas

municipales. Respecto al gasto que hizo la autoridad local para adquirir el terreno, una de las personas entrevistadas dice que el gobierno municipal:

Compró un terreno de casi seis hectáreas en cinco millones de pesos para beneficiar a 600 familias y solo habitan 20, pues varias de las personas a las que se les concedió el terreno optaron por salirse (Entrevista, 2019: hombre, 34 años).

De acuerdo con otros testimonios, tomados en trabajo de campo, se afirma:

en el verano las lluvias y altas temperaturas les afectaron, aunado a que cada beneficiario tiene que pagar y prefirieron salirse, dando oportunidad a que pseudolíderes revendieran los permisos en 10 mil pesos, que junto con el costo ante el Ayuntamiento eleva la cantidad a 28 mil 500 pesos (Entrevista, 2019: mujer, 20 años).

Las personas entrevistadas, por su condición de empleos informales, no tienen acceso a un ingreso o salario fijo semanal. Esto no les permite contratar un crédito de Infonavit para adquirir casa, por lo que en esa condición son excluidos de dicho beneficio. Otro de los entrevistados dice que:

Cada domingo se reúnen con su líder para ver en qué pueden avanzar; están en la disyuntiva de abonar el terreno o pagar el pie de casa, que para este último les piden 12 mil pesos y es que nosotros no cotizamos Infonavit (Entrevista, 2019: hombre, 27 años).

Como se observa, no solo es el costo del terreno para las finanzas públicas, sino aparejado a ello, los precaristas demandan servicios públicos, los cuales resultarán más costosos porque el predio está ubicado en una zona agrícola, alejada de la ciudad. De la misma forma, otra persona revela su experiencia para obtener terreno para vivienda:

Yo quiero quedarme aquí en Guasave, ya estuve viviendo para la frontera de mi país y [...] fue difícil, empleos mal pagados, a lo menos aquí mi suegro me da empleo en su tierra de cultivo y trabajo en la albañilería y yo puedo ir haciendo mi casa a como pueda y en el norte no [...] iba a tener que encharcarme con crédito caro [...] me gusta este lugar, mi tierra, por eso tengo este pedazo de suelo donde he iniciado a construir mi casa (Entrevista: 2019: hombre, 31 años).

Uno de los servicios que pudo observarse que ya se tienen en la colonia precarista es el transporte. Al respecto, una persona agrega:

A lo largo de los años, desde que vivimos aquí nos hemos organizado algunos para solicitar, [...] entre otras cosas, el servicio de transporte urbano, no teníamos, ahora ya entra ruta de camiones urbanos desde hace dos años, lo cual es de mucha ayuda, ya que algunas familias no tenemos carro para ir al trabajo o llevar a los hijos a la escuela (Entrevista, 2019: hombre, 36 años).

Ahora, desde el lado de la administración pública municipal, el principal actor que tiene que hacer frente a las problemáticas de su localidad es el presidente municipal en turno. Por ello, se entrevistó a dos alcaldes. Respecto a las gestiones que han realizado para atender la demanda planteada por los habitantes de este asentamiento urbano, el primero de ellos dijo que:

Para la introducción de los servicios públicos básicos se invirtieron un total de 7.5 millones de pesos. Para el sistema de agua potable un millón 223 mil pesos, drenaje sanitario 2 millones 519 mil 884 pesos y para electrificación tres millones 800 mil pesos (Entrevista, 2019: alcalde hombre, 55 años).

El tiempo no le alcanzó al presidente municipal anterior para introducir el resto de los servicios públicos. Un año después entró otro alcalde, que también se entrevistó respecto a la primera etapa de la electrificación y dice:

La inversión de este proyecto será de dos millones 952 mil pesos con recursos del fondo de infraestructura social estatal y contempla la ampliación de la red de energía eléctrica en una longitud de 600 metros lineales, así como la colocación de 10 transformadores para beneficio de 360 familias (Entrevista, 2014: hombre, 63 años).

Ahora existen problemas por acaparar terrenos baldíos, al respecto, uno de los entrevistados dice:

Los terrenos que están baldíos han venido disputándose entre gente que no inició este movimiento para obtener terreno para personas que no tenían casa [...] inclusive, han tenido que ir a plantear esta problemática ante las autoridades de la dirección de bienes municipales del ayuntamiento de Guasave (Entrevista, 2019: hombre, 41 años).

En visita de campo se observó que la superficie de 6.9 hectáreas, el 50 % de los lotes son baldíos y en solo una parte de ellos existen casas o construcciones inconclusas (17 %), evidenciando que, a 7 años de iniciada esta gestión, no había una demanda alta por este bien. Se trata más de un interés por engorda de terrenos y aprovechar el financiamiento para introducción de servicios públicos gratuitos como energía eléctrica, agua y drenaje.

El último entrevistado, respecto a la compra de terreno ante el gobierno municipal expresa:

El gobierno municipal es el dueño de los terrenos, que en 2019 tenía un precio de 18 mil pesos; sin embargo, en este año 2020, a las personas se les oferta en 50 mil pesos, siendo los acaparadores los responsables de solicitar el título de propiedad. Esa cosa está mal, se supone que el gobierno es el dueño y no deben intervenir los acaparadores. Lo bueno es que el drenaje que tenemos es mejor que el de los fraccionamientos de Infonavit de la ciudad (Entrevista, 2020: hombre, 50 años).

Como se puede percibir, tienen excelente servicio de drenaje; lo que no comentan es que todos los servicios públicos fueron gratuitos, no hicieron ninguna aportación. Actuaron como *Free Rider*, “usuario gratuito” (Stiglitz, 2000). La plusvalía generada al pasar de suelo sin servicios a suelo servido ha beneficiado a los acaparadores al triplicar el precio de cada lote.

Conclusiones

Los resultados de esta investigación permitieron mostrar que, a través de presionar al gobierno municipal los vecinos lograron que este adquiriera 6.9 hectáreas de tierra para obtener un lote y construir su casa. Asimismo, que la posterior demanda de servicios públicos fuera financiada con transferencias condicionadas de los gobiernos estatal y municipal.

Visto desde la hacienda pública municipal, ante la insuficiencia de ingresos propios, mediante los cuales pudiera financiarse la adquisición de terrenos e introducción de servicios públicos, el gobierno local tuvo que hacer uso de transferencias condicionadas que se podrían haber destinado a ejecución de obras en otras comunidades del municipio que tienen décadas de marginación por ausencia de servicios públicos.

Por ello, en el futuro, las transferencias del FISE y del FAISM deberán aplicarse con mayor eficiencia y no como se utilizaron en la CT. La información cuantitativa obtenida arrojó una inversión total de 22.6 millones de pesos para la hacienda pública, un recurso que no se tenía presupuestado para este proyecto.

Al gobierno le hubiera salido más barato comprar una superficie menor de tierra, más cerca de la ciudad y construirles directamente un pie de casa. Lo más caro fue llevar servicios públicos a una zona alejada del polígono urbano; que los terrenos se encarezcan por los acaparadores; recibir una recaudación nula de ingresos por predial; tener que prestarle servicio de recolección de basura que lo financia con transferencias o ingresos propios que son pagados por contribuyentes de otros sectores de la ciudad. Además, se comprometieron transferencias que se requerían en comunidades rurales más pobres de este municipio. El tema da para más.

Referencias

- Awokuse, T. O., Duke, J.M. (2006). The causal structure of land Price determinants. *Canadian Journal of Agricultural Economics/Revue canadienne d'agroéconomie* 54, Canadá, pp. 227-245.
- Borie, M., Mathevet, R., Letourneau, A., Ring, I., Thompson, J.D., Marty, P. (2014). Exploring the contribution of fiscal transfers to protected area policy. *Ecol. Soc.* 19. Art. 9.
- Brandt, N. (2014). Greening the Property Tax. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 17. OECD Publishing.
- Canarive-Bacarreza, G. y Zúñiga Espinoza, N. G. (2015). Transferencias Federales e Impuestos Predial en México. *Revista Economía-UNAM*, No. 35, México, pp. 69-99.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación) (2015). *Evolución de la Pobreza Estatal y Municipal*, México

- Clichevsky, N. (2006). *Previniendo y Regularizando la Informalidad del Suelo en América Latina*. Marco Legal. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile.
- De Soto, H. (2005), *El misterio del capital*. Editorial Diana. México
- Droste, N., Lima, G.R., May, P.H., Ring, I. (2017). Municipal responses to ecological fiscal transfers in Brazil: a microeconomic panel data approach. *Environ. Policy Gov.*
- EEA, (2006), *Urban Sprawl in Europe-The Ignored Challenge*. EEA Report, No. 10/2006, European Environment Agency (EEA), Copenhagen, Denmark 60 pp. Massachusetts.
- Goytia, C. (2016). Video Mercados de Suelo, Informalidad y Regulación Urbana, <<https://www.lincolninst.edu/es/cursos-eventos/cursos/mercados-informales-suelo-regularizacion-asentamientos-en-america-latina>>, julio 2020.
- Henry, G. (1935). *Progress and Poverty*. Robert Schalkenbach Foundation. Fiftieth Anniversary Edition, New York, USA.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2014). Enciclopedia EMM25 Sinaloa, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2007). Censo Agropecuario VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal.
- Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (2020). <https://portal-mx.infonavit.org.mx/>
- Kulmer, V., Furst, B., Koland, O., Kafer, A., Steininger, K.W. (2014). The interaction of spatial planning and transport policy: a regional perspective on sprawl. *J. Transp. Land Use* 7, Minnesota, USA, pp. 57–77.
- Ley de Coordinación Fiscal (2018). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.
- Lin, R., Zhu, D. (2014). Aspatial land temporal analysis on land incremental values coupled with landright sin China. *Habitat International China*, pp. 44, 168–176.
- Oates, W. (1972). *The Economic Theory of Federalism*. Englewood Cliffs, USA.
- Peng, Shink-Kun and Ping Wang (2009). A Normative Analysis of Housing-Related Tax Policy in a general Equilibrium Model of Housing Quality and Prices. *Journal Of Public Economic Theory*, 11 (5), USA, pp. 667-696.
- Petchey, J. y MacDonald, G. (2009). Financiación de gasto en capital mediante transferencias, en *Transferencias Fiscales Intergubernamentales, teoría y práctica*, Robin Boadway y Anwar Shah, Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A.
- Pinto, P., Cabral, P., Caetano, M., Alves, M.F. (2009). Urban growth on coastal erosion vulnerable stretches. *J. Coast. Res.* 56, USA, pp. 1567–1571.
- Registro Público de la Propiedad y el Comercio en Sinaloa (escritura pública 22, 518, diciembre 2015), consultada el 20 de julio de 2020.
- Ring, I. (2008). Integrating local ecological services into intergovernmental fiscal transfers: the case of the ecological ICMS in Brazil. *Land Use Policy* 25 (4), 485–497.
- Ring, I., Barton, D.N. (2015). Economic instruments in policy mixes for biodiversity conservation and ecosystem governance. In: Martínez-Alier, J., Muradian, R. (Eds.), *Handbook of Ecological Economics*, chapter 17. Edward Elgar, Cheltenham, pp. 413–449.
- Rosen, H. (2008). *Hacienda Pública*. Editorial McGraw Hill. Séptima Edición. España.
- Santos, R., Ring, I., Antunes, P., Clemente, P. (2012). Fiscal transfers for biodiversity conservation: The Portuguese Local Finances Law. *Land Use Policy* 29 (2), 261–273

- Smith, A. (2014). *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*. Fondo de Cultura Económica. Decimonovena reimpresión. México
- Smolka, M. (2003). *Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra*. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Ma. USA.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy* 64(5), USA, pp. 416–424.
- Vázquez Barquero, A. (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Antoni Bosch Editor, España.
- Wainer Infante, P., Ivo Gasic, K. y Sánchez Leiva, R. (2019). *Agentes económicos en el mercado del suelo urbano de Santiago de Chile, periodo 2010–2015*. Aportes a la discusión pública. Working Paper WP19PW1SP, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Ma, USA Ponencia.
- Zúñiga Espinoza, N. G. (2016). Irregularidad, políticas de suelo y vivienda: una experiencia en el municipio de Guasave, Sinaloa, ponencia presentada en el 21° Encuentro sobre el Desarrollo Regional frente al Cambio Ambiental Global y la Transición hacia la Sustentabilidad, 15-18 de noviembre, Mérida, Yucatán.

Entrevistas:

- Entrevista (2019), “Mujer, 25 años”, entrevistado por Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza [entrevista oral], Guasave, Sinaloa, México, 3 de febrero de 2019.
- Entrevista (2019), “Hombre, 39 años”, entrevistado por Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza [entrevista oral], Guasave, Sinaloa, México, 20 de marzo de 2019.
- Entrevista (2019), “Mujer, 55 años”, entrevistado por Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza [entrevista oral], Guasave, Sinaloa, México, 23 de mayo de 2019.
- Entrevista (2019), “Mujer, 47 años”, entrevistado por Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza [entrevista oral], Guasave, Sinaloa, México, 31 de julio de 2019.
- Entrevista (2019), “Hombre, 34 años”, entrevistado por Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza [entrevista oral], Guasave, Sinaloa, México, 13 de septiembre de 2019.
- Entrevista (2019), “Mujer, 20 años”, entrevistado por Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza [entrevista oral], Guasave, Sinaloa, México, 24 de octubre de 2019.
- Entrevista (2019), “Hombre, 27 años”, entrevistado por Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza [entrevista oral], Guasave, Sinaloa, México, 26 de diciembre de 2019.
- Entrevista (2019), “Hombre, 31 años”, entrevistado por Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza [entrevista oral], Guasave, Sinaloa, México, 2 de marzo de 2019.
- Entrevista (2019), “Hombre, 36 años”, entrevistado por Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza [entrevista oral], Guasave, Sinaloa, México, 5 de marzo de 2019.
- Entrevista (2019), “Hombre, 55 años”, entrevistado por Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza [entrevista oral], Guasave, Sinaloa, México, 25 de marzo de 2019.
- Entrevista (2019), “Hombre, 63 años”, entrevistado por Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza [entrevista oral], Guasave, Sinaloa, México, 10 de mayo de 2019.
- Entrevista (2019), “Hombre, 41 años”, entrevistado por Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza [entrevista oral], Guasave, Sinaloa, México, 19 de junio de 2019.
- Entrevista (2020), “Hombre, 50 años”, entrevistado por Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza [entrevista oral], Guasave, Sinaloa, México, 20 de julio de 2020.