

IMPACTO DE LAS RESERVAS TERRITORIALES  
EN LA ZONA CONURBADA DE IXTAPAN DE LA SAL  
Y TONATICO, ESTADO DE MÉXICO  
*Regional Impact of Reserves in Metropolitan Area  
of Ixtapan and Tonicato, the State of Mexico*

Rosa María SÁNCHEZ NÁJERA\*  
Estrellita MENDOZA AGUIRRE\*  
María Estela OROZCO HERNÁNDEZ\*

Fecha de recepción: mayo del 2010

Fecha de aceptación y versión final: octubre del 2010

RESUMEN: Los planes urbanos siguen siendo poco efectivos para regular la expansión urbana periférica, lo que ha dificultado la creación y regulación de reservas territoriales que permitan un desarrollo urbano ordenado, condiciones que se agravan en zonas conurbadas. Así, la constitución y evaluación de reservas territoriales no se aplican de manera paralela a las políticas integradoras de desarrollo urbano, provocando una especulación de las áreas conurbadas, ampliando el mercado sin importar las reglas que determinan su costo. Tal situación, se presenta en la zona ubicada entre Ixtapan de Sal y Tonicato, la cual cumple una función regional e intermunicipal en la prestación de servicios y actividades productivas por su continuidad física y demográfica. Por lo que, el objetivo de este trabajo es analizar las condiciones de las reservas territoriales en la zona conurbada de Ixtapan de la Sal-Tonicato durante el periodo 2003-2006, para identificar los impactos sociales y territoriales en el contexto interno y externo del área, mediante la evaluación de la eficiencia, eficacia, cobertura o penetración, utilidad e impacto.

*Palabras clave:* desarrollo urbano, políticas de reservas territoriales, planeación urbana.

ABSTRACT: Urban plans are still not very effective in regulating the peripheral urban expansion, which has hampered the creation and regulation of land reserves to allow orderly urban development, conditions that worsen in metropolitan zones. Thus, the formation and evaluation of land reserves are not applied in a parallel way with the integrated urban development policies, causing speculation of conurbated areas, expanding the market regardless of the rules that determine their cost. This situation occurs in the area between Ixtapan de Sal and Tonicato, which plays a role in regional

---

\* Dra. Rosa María Sánchez Nájera – Profesora en la Facultad de Planeación Urbana y Regional, Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Planeación Territorial (CEPLAT), Universidad Autónoma del Estado de México).

\* Lic. Estrellita Mendoza Aguirre – Licenciada en Planeación Territorial, egresada de la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la UAEM, actualmente – en la Comisión del Agua del Gobierno del Estado de México

\* Dra. María Estela Orozco Hernández – Profesora en la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SIN) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México.

and intermunicipal services and productive activities from its physical and demographic continuity. So, the aim of this document is to analyze the conditions of the land reserves in the suburbs of Ixtapan de la Sal-Tonalico during the period 2003-2006 to identify social and territorial impacts in the context of internal and external area, by evaluating the effectiveness, efficiency, service coverage, usefulness and impact.

*Keywords:* urban development, policies of territorial reserves, urban planning.

## I. INTRODUCCIÓN

Las reservas territoriales, de acuerdo a la Secretaría de Desarrollo Social han sido un instrumento de política pública, concebido para controlar la expansión desordenada de las ciudades, pensando en controlar una oferta anticipada de suelo público principalmente para vivienda popular y evitar la proliferación de asentamientos irregulares. Sin embargo, el discurso dista de las acciones cotidianas que han circunscrito a la regulación y la creación de reservas territoriales. La constitución y evaluación de reservas territoriales no se aplican junto con políticas integradas de desarrollo urbano, lo que permite la especulación innecesaria con áreas circunvecinas (Garza, 1989: 275).

Para el caso de Ixtapan de la Sal las políticas en materia de reservas territoriales consisten básicamente en que el gobierno municipal intente adquirir terrenos que le sirvan de reserva para atender algunas de las necesidades que se lleguen a presentar con un fin socialmente más redituable. En el centro de población de Ixtapan de la Sal se contempla una política de impulso de condiciones favorables al proceso acelerado de desarrollo urbano, lo cual requiere de una importante concentración de recursos por tener un alto potencial de desarrollo turístico y comercial, convirtiéndose así, en los principales puntos de atracción de inversión extranjera directa y derrama económica al interior de la entidad y la región XI del Estado de México, donde se ubica en área de estudio. Sin embargo, se carece de reservas territoriales para orientar el desarrollo urbano de manera ordenada y atender la demanda social de equipamiento urbano por la falta de áreas para espacios de centros comerciales e industriales (no contaminantes), deportivos, espacios de recreación, plazas cívicas, jardines así como suelo para vivienda de los grupos menos favorecidos.

El objetivo de este trabajo es analizar las condiciones de las reservas territoriales en la zona conurbada, ubicada entre Ixtapan de la Sal y Tonalico durante el periodo 2003-2006, para identificar los impactos socio-territoriales en el área de estudio, para lo cual se desarrollan cuatro apartados.

En el primero se analiza el papel de las políticas de reservas territoriales en el desarrollo urbano y la importancia de su evaluación. En el segundo, se desarrolla la metodología para la evaluación de estas políticas e identificación de sus impactos sociales y territoriales. En el tercero, se analizan los referentes legales y de planeación de éstas, y finalmente, en el cuarto se señalan las condiciones de los impactos

sociales y territoriales de las reservas en la zona conurbada de Ixtapan de la Sal y Tonalico, Estado de México.

La información se obtiene de la revisión de documentos oficiales, recorridos de campo y realización de entrevista estructurada a los actores involucrados.

## II. PAPEL DE LAS POLÍTICAS DE RESERVAS TERRITORIALES EN EL DESARROLLO URBANO E IMPORTANCIA DE SU EVALUACIÓN.

La expansión desordenada de las ciudades y los problemas de suelo para vivienda y equipamiento son desafíos de naturaleza pública porque atañe y afectan a una colectividad de individuos. Una forma de resolverlos es mediante la constitución de reservas territoriales, siendo uno de los mecanismos más importantes del Estado en la solución de los problemas del suelo para vivienda y equipamiento (Iracheta, 1989: 272). De aquí, que se entienda por política pública de reservas territoriales como el conjunto de acciones o estrategias contenidas en un plan que adopta y lleva a cabo un gobierno para resolver problemas, actuales y futuros de suelo para diferentes usos y sobre su impacto real en una colectividad de un centro de población o de una área conurbada.

Si bien, las políticas públicas están dirigidas a prever y generar reservas territoriales suficientes para ordenar el acomodo espacial hacia diferentes destinos de usos de suelo alrededor de los conglomerados urbanos, en términos del propio ordenamiento territorial presenta una problemática, que, en mayor medida sigue limitando el logro de un adecuada planeación del desarrollo y crecimiento ordenado de las ciudades. Entre los aspectos de esta problemática, de acuerdo a Iracheta, (1989); Bazant (2001); García (2003); Garza y Puente (1989) se destacan los siguientes:

- la escasez de financiamiento por parte de las autoridades estatales para adquirir suelo urbano y sobre todo, la carencia instrumentos financieros por parte de las autoridades municipales para adquirir o constituir una bolsa de suelo a pesar de que los municipios, estén facultados para llevar el control del crecimiento urbano a través de la planeación y gestión;
- la viabilidad del suelo constituido como reserva, en cuanto a localización, costos asociados a la dispersión, el déficit de equipamiento y la subutilización de infraestructura disponible, por localizarse fuera del alcance de las redes de infraestructura, por los costos que se asumen para su habilitación o por competir ante las empresas inmobiliarias;
- la disponibilidad legal del suelo y la inoportuna intervención de las autoridades para regularizar el suelo antes de ser ocupado;
- la desvinculación entre la planeación urbana, para determinar las necesidades futuras de suelo en función del desarrollo urbano, con la programación y presupuestación para la adquisición de reservas y así, res-

- ponder a diferentes presiones, como pueden ser una demanda de vivienda de un grupo social, una grave insuficiencia de servicios; y
- la especulación de áreas circunvecinas, en donde la oferta se orienta hacia los desarrolladores inmobiliarios quiénes la adquieren a bajos precios y una vez fraccionado y habilitado el suelo, lo cotizan a precios de mercado.

Estos aspectos son puntos de referencia de nuestra realidad de políticas y acciones en materia de reservas territoriales, por lo que son considerados como elementos básicos de evaluación en nuestro caso de estudio.

Lo anterior nos lleva a la necesidad de contar con una metodología para la evaluación de las políticas de reservas territoriales e identificar sus impactos sociales y territoriales.

De acuerdo a Mejía (2003), la evaluación, por el momento en que se aplica puede ser de tres tipos, ex ante, concomitante y ex post. La evaluación ex ante, se debe realizar previamente al proyecto político o programa, relacionada con la definición teórica de política, en el sentido de que se valoran los alcances o resultados a partir de los criterios del cuerpo teórico desde donde se construye sus conceptos, hipótesis y procedimientos de prueba o elige los elementos básicos de la teoría política.

La evaluación concomitante, se realiza durante la ejecución de la política y tiene que ver con tomar la decisión de continuar o no con su implementación (llevar a cabo, completar, culminar), y en su caso, corregir de manera oportuna dicha política. La evaluación ex post, conocida también como evaluación terminal, o bien de impacto, consiste en observar si se obtuvieron los resultados previstos y los efectos atribuibles a las acciones o proyectos instrumentados.

Para fines de este trabajo, se realizará la evaluación ex post, para identificar los impactos socioterritoriales por medio de indicadores de evaluación. Considerando éstos como parámetros que integran un sistema de medición para evaluar el nivel de cumplimiento de objetivos y metas planteadas por las políticas y planes en materia de reservas territoriales.

En este sentido Mejía (2003) señala diversos tipos de indicadores para la evaluación de las políticas de reservas territoriales, tales como eficiencia, eficacia, cobertura de servicios, de utilidad y de impacto (ver TABLA 1), de forma complementaria, se proponen otros indicadores, fórmulas de cálculo e interpretación para ser utilizadas en la metodología de la presente investigación.

TABLA 1. INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE RESERVAS TERRITORIALES

Indicador <sup>1</sup>	Definición <sup>1</sup>	Índice	Fórmula de cálculo <sup>2</sup>	Interpretación <sup>2</sup>
Eficacia	Alcance de objetivo y metas programadas de la actividad	Índice de regularización del suelo urbano	Superficie regularizada / total de superficie urbana irregular x 100	Señala la proporción de superficie urbana regularizada, respecto del total de superficie urbana irregular
		Índice de regularización de predios urbanos	Prédios regularizados / prédios urbanos irregulares x 100	Muestra el avance porcentual en la regularización de predios urbanos irregulares
		Índice de incremento de reservas territoriales adquiridas	Reserva ampliada / reserva actual -1 x 100	Indica el incremento porcentual en hectáreas de la reserva de suelo para el desarrollo urbano, respecto de la superficie de reserva actual
		Porcentaje de bienes inmuebles según tipo de adquisición	Medio de Adquisición de bienes inmuebles / total de bienes inmuebles x100	Señala la proporción de inmuebles comprados, donados, adjudicados o expropiados respecto del total adquirido
Eficiencia	Alcance de los objetivos con el mínimo de recursos	Porcentaje de bienes inmuebles comprados	Bienes inmuebles comprados por el gobierno municipal / total de bienes inmuebles x 100	Detecta la proporción de bienes inmuebles comprados por el gobierno municipal respecto al total de los bienes inmuebles adquiridos
Cobertura de servicios	Indica el grado en que se cubre el servicio	Índice de bienes inmuebles en zonas rurales, urbanas o ejidales	Inmuebles en la zona x / total de bienes inmuebles X 100	Indica la proporción de inmuebles existente en cada zona (rurales, urbanas o ejidales)
De utilidad	Mide la utilidad directa del servicio o programa	Índice de aprovechamiento de los bienes inmuebles	Inmuebles aprovechados / / total de inmuebles X 100	Indica la utilidad que se le está dando al inmueble e identifica la proporción de reserva territorial disponible en razón de 100%, 50% o más, menos del 50% y sin aprovechar
De impacto	Corresponde al efecto del programa, mide el impacto bruto de los resultados	<i>Fuente: <sup>1</sup> Elaboración propia con base a Mejía (2003), <sup>2</sup> Elaboración propia</i>		

Una forma de conocer los impactos sociales y territoriales, es por medio de la elaboración de parámetros que permitirán evaluar el nivel de cumplimiento de objetivos y metas establecidos en los planes y/o programas. En este sentido, si se plantea como objetivo “adquirir reservas territoriales para algún fin socialmente redituable” o “regularizar predios irregulares”, los indicadores propuestos en la TABLA 1 son un ejemplo para medir la eficiencia, eficacia, cobertura y utilidad; el de impacto por su parte, no solo estará en función de indicadores socioeconómicos; del porcentaje del uso de suelo predominante; del porcentaje de viviendas y de la cobertura de los servicios públicos tales como el agua potable, la luz eléctrica y drenaje, el porcentaje de equipamiento urbano en sus diversos rubros, sino también, en función de la revisión de las bases jurídicas y de planeación sobre reservas territoriales, la cual se realiza en el siguiente apartado.

### III. LA LEGALIDAD Y LA PLANEACIÓN DE LAS RESERVAS TERRITORIALES

Diversas leyes en los ámbitos federal, estatal y municipal, dan sustento a las reservas territoriales. En el ámbito federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) y la Ley de Expropiación (LE) hacen mención a las reservas territoriales y establecen las atribuciones que les corresponden a las dependencias de gobierno en el ámbito federal, estatal y municipal en la materia.

Por lo que respecta a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (GEUM, 2005), en su art. 27 constitucional, se señala que originalmente la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada, donde las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Para dar cumplimiento a este señalamiento constitucional, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) (GEUM, 2002) indica que a la Secretaría de Gobernación, le corresponde ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia, además, compilar y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada, dictadas por el interés público.

Por su parte, la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) (GEUM, 1994), establece como causas de utilidad pública la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; la ejecución de planes o programas de desarrollo urbano y sobre todo, para objeto de la presente investigación, la constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda y en su caso, la regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población.

Esta ley general contempla el concepto de centros de población en su art. 2, definiéndolas como “áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos”. Así mismo, dicho art. 2, define a una conurbación como “la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población”; mientras que a las reservas las define como “áreas de un centro de población que serán utilizadas para su crecimiento”, ello implica por un lado, “la edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular y por el otro, “la ejecución de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos”. Ambos son considerados por la ley, causas de utilidad pública.

Tanto la LGAH como la LOAPF, asignan atribuciones a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) orientadas a prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), con la intervención, en su caso, de la Secretaría de la Reforma Agraria, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades.

El art. 9 de la LGAH señala que los municipios están facultados para regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población; participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano. Por su parte, la Ley de Expropiación (LE) (GEUM, 1993) en su art. 1, señala como causas de utilidad pública, el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; la apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano; la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo; la conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional; el desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación.

En el ámbito estatal, se encuentran la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPELMS), la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (LOAPEM), el Código Administrativo del Estado de México (CAEM), la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios (LPEMyM) y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (LOMEM), las cuales hacen señala-

mientos sobre las reservas territoriales para el desarrollo urbano, indican las atribuciones que les corresponden a los las dependencias del gobierno estatal y municipal en relación a las reservas territoriales, y establecen las normas del seguimiento de la ejecución y la evaluación de las estrategias del Plan de Desarrollo del Estado de México y de los planes municipales.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPELMS) (GEM, 2005a), establece que el Gobernador del Estado de México, es a quien le corresponde determinar los casos en los que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y decretar la expropiación en términos de la ley respectiva. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (LOAPEM) (GEM, 2005b), señala que la Secretaría General de Gobierno del Estado de México, por acuerdo del Gobernador, le atañe ejecutar las expropiaciones, ocupación temporal y limitación de dominio en los casos de utilidad pública de conformidad con la legislación relativa, y se faculta a la Secretaría de Desarrollo Urbano (SDU), para llevar el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de regular el desarrollo urbano de los centros de población y la vivienda en el Estado de México.

Por otra parte, en el Código Administrativo del Estado de México en su Libro Quinta (GEM, 2002) relativo al “Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población” se establecen las bases para planear, ordenar, regular, controlar, vigilar y fomentar el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población en la entidad, para mejorar el nivel y calidad de vida tanto de la población urbana como rural.

En el art. 1 de la Ley de Planeación del Estado de México – LPEMyM (GEM, 2003) se establecen las normas de la formulación, instrumentación, colaboración, concertación, control y sobre todo, del seguimiento de la ejecución y la evaluación de la estrategia de desarrollo contenida en el Plan de Desarrollo del Estado de México y en los planes de desarrollo municipales; mientras en su art. 7 señala que el proceso de planeación democrática del Estado de México y municipios, comprenderá la formulación de planes y sus programas.

Por otro lado, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México – LOMEM (GEM, 1992), señala que los municipios del Estado de México estarán facultados para aprobar y administrar la zonificación de su municipio así como, para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas. Por otro lado, controlarán y vigilarán, coordinada y concurrentemente con el Gobierno del Estado de México, la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, en los términos de la ley en la materia y los Planes de Desarrollo Urbano correspondientes.

Si bien, las bases jurídicas en materia de reservas territoriales son una parte fundamental para ordenar los asentamientos humanos, también lo son los instrumentos de planeación, que permiten el desarrollo de las políticas en esta materia en los tres niveles de gobierno (ESQUEMA 1). Dentro de los instrumentos en el ámbito federal tenemos al Plan Nacional de Desarrollo y los programas de Desarrollo Urbano y

Ordenamiento del Territorio y de Suelo – Reservas Territoriales del periodo 2001-2006. En cuanto al nivel estatal, encontramos el Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, y los programas de Suelo y de Desarrollo Agrario. Finalmente, en el ámbito municipal, se encuentran los planes de Desarrollo Municipal y de Desarrollo Urbano de Ixtapan de la Sal 2003-2006, y programas de Desarrollo Urbano y de Suelo del mismo municipio, con sus políticas de ordenamiento urbano y sectoriales. Se hace notoria la incongruencia de periodos de los planes nacional y estatal, lo cual dificulta la coordinación y seguimiento de políticas de desarrollo, en general, y de reservas territoriales, en lo particular.

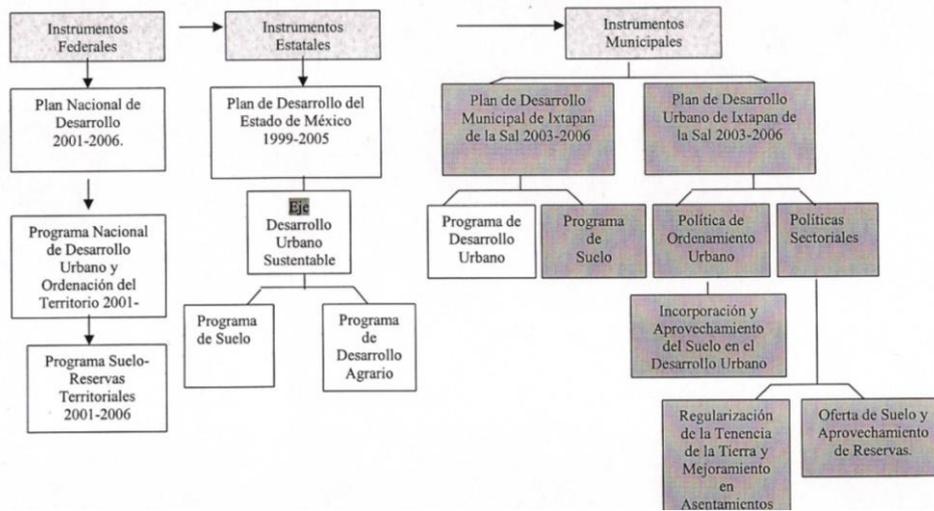
El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio (PNDUy OT) 2003-2006, establece como necesidad integrar suelo apto para desarrollo como instrumento de soporte para la expansión urbana satisfaciendo los requerimientos de suelo para la vivienda y el desarrollo urbano; constituir una bolsa de suelo para desarrollo urbano y vivienda en ciudades y zonas metropolitanas mediante la identificación del suelo apto para el desarrollo urbano, de la demanda potencial y la valoración potencial del suelo identificado e inventariando en coordinación con gobiernos municipales y estatales; se señala a la reservas territoriales será premisa fundamental en los programas de uso del suelo y de desarrollo urbano.

Tanto para el Gobierno Federal como del Estado de México, la creación e integración de reservas territoriales es un elemento imprescindible para satisfacer las necesidades de vivienda, equipamiento urbano y desarrollo regional; la regularización de la tierra por su parte es parte fundamental para prevenir y controlar la irregularidad, así como la especulación del suelo, de ahí que el Programa de Desarrollo Agrario, es básico para la creación de reservas territoriales en virtud del régimen de propiedad.

El Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006, se estructura en 6 perfiles sobresaliendo el de Desarrollo Urbano Sustentable, donde se señala como fin “conducir el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos y centro de población en armonía con el medio ambiente, atendiendo las demandas de vivienda, obras y servicios que requiera la comunidad”, relacionado con las reservas territoriales.

El conjunto de disposiciones legales y de planeación analizadas en este apartado sirven de base para desarrollar en los siguientes apartados.

ESQUEMA 1. BASES DE PLANEACIÓN SOBRE RESERVAS TERRITORIALES



Fuente: Elaboración propia con base en GEUM (2001), SEDESOL (2001), GEM (1999), H. Ayuntamiento de Ixtapan de la Sal (2004) y PEEM (2003a)

IV. CONDICIONES DEL IMPACTOS SOCIO-TERRITORIALES DE LAS RESERVAS TERRITORIALES PARA EN DESARROLLO URBANO EN LA ZONA CONURBADA DE IXTAPAN DE LA SAL Y TONATICO, 2003-2006

El municipio de Ixtapan de la Sal, se ubica al sureste del Estado de México, cuenta con una superficie territorial de 115.3 km<sup>2</sup> limitando al norte, con los municipios de Villa Guerrero y Coatepec Harinas; al sur, con Tonalico, Zacualpan y con el Estado de Guerrero; al oriente, con Villa Guerrero y Zumpahuacán y al poniente, con Coatepec Harinas y Zacualpan. El municipio de Tonalico, por su parte, tiene una superficie de 91.7 km<sup>2</sup>, limita al norte y oeste, con los municipios de Ixtapan de la Sal; al sur y sureste con Pilcaya, comunidad del Estado de Guerrero y al este, con el municipio de Zumpahuacán (GEM, 2001) (ver plano número 1, p. 574).

De acuerdo a la regionalización del Estado de México para el periodo 2005-2011, los municipios de Ixtapan de la Sal y Tonalico pertenecen a la región VI denominada "Ixtapan de la Sal"; el primero se integra por una la cabecera municipal, 7 pueblos, 14 rancherías y 6 caseríos; y el segundo, una cabecera municipal, un pueblo, 2 rancherías y 11 caseríos (PEEM: 2003b; ver planos números 2 y 3, pp. 575-576).

El área urbana del centro de población de Ixtapan de la Sal, se localiza al sur del municipio del mismo nombre. De 1970 a 1990 se conformaba por la cabecera municipal y el pueblo de Tecomatepec, en la década de los 90. se inicia el proceso

de conurbación con la autorización del desarrollo del Conjunto Rancho San Diego y su hotel de cinco estrellas, lotes para vivienda residencial en el club de golf y la consolidación del Fraccionamiento Álvaro Obregón y una área habitacional en el predio del Ixtamil ubicados al sur de la cabecera municipal y con límites al municipio de Tonalico (PEEM, 2003: 43), proceso cuya consolidación se alcanza en el año 2000<sup>1</sup>, con la integración del pueblo del Salitre perteneciente al municipio de Ixtapan de la Sal (ver plano número 4, p. 577).

De acuerdo a INEGI (1970, 1980, 1990, 2000 y 2005), en 1970 el área urbana de Ixtapan de la Sal concentraba el 56% de la población municipal. De 1980 al 2000 pasa a 60%, siendo la cabecera municipal la que registra la mayor concentración demográfica respecto a Tecamatepec y el Salitre. Esto se debe en gran medida al desarrollo del sector terciario derivado de la política de impulso al sector turístico desde 1987 (PEEM: 1987 y 2003). Mientras que la actividad económica del Salitre pasó del sector primario en el año de 1970 al terciario en el año 2000, esta misma condición se registra en el resto del municipio, en tanto que Tecamatepec en el mismo periodo ha sido el sector secundario (primordialmente la alfarería).

A pesar del desarrollo turístico y comercial del área urbana de Ixtapan de la Sal, en el año 2005 se registró una pérdida poblacional de 143 habitantes (1%) respecto al 2000. Dicha pérdida porcentual también fue registrada en la cabecera municipal durante el mismo periodo y en términos absolutos fue de 518 habitantes menos; en Tecamatepec también se registró tal situación, con una pérdida de 84 habitantes, sin embargo su participación poblacional en el área urbana de Ixtapan de la Sal se mantuvo en 9%; en tanto que, la población del Salitre se incrementó en 1% con 17 habitantes más; en ese mismo porcentaje creció la población del resto del municipio con 129 habitantes más (INEGI, 2005).

Lo anterior significa que la población del área urbana de Ixtapan de la Sal está emigrando a otros lugares para mejorar su calidad de vida, ya que a pesar del desarrollo turístico y del sector terciario los beneficios económicos no han llegado a la población en su conjunto. El 91% de los habitantes (entrevistados) del Centro de Población de Ixtapan de la Sal consideró no tener algún beneficio y solo el 9% se veía favorecido al prestar sus servicios de transporte público (taxi) a turistas, la venta de bienes en sus negocios ó por encontrarse laborando en hoteles, restaurantes u otros relacionados al sector turístico.

En cuanto a la prestación de los servicios básicos a las viviendas en el municipio de Ixtapan de la Sal se registró una desigualdad en el 2005 (INEGI, 2005), ya que mientras el área urbana tenía una cobertura del servicio de agua potable del 93% de total de viviendas, el 94% de drenaje y el 96% de energía eléctrica, en el resto del

---

<sup>1</sup> En el año 2000, el área urbana de Ixtapan de la Sal registró una población de 18.446 habitantes, 71% del total del área conurbada mientras que el área urbana de Tonalico con 7.538 habitantes, representando el 29% (INEGI, 2000).

municipio, el agua potable llegaba al 34% de las viviendas, el drenaje 60% y energía eléctrica el 91% de éstas. Esta desigualdad afecta en la calidad de vida de la población y representa un reto para el gobierno municipal el lograr su disminución.

Durante 1987-2000, el área urbana del centro de población de Ixtapan de la Sal ha tenido una expansión territorial importante reduciéndose las áreas aptas para el desarrollo urbano, en gran parte también por la condición de su relieve terrestre, ya que sólo el 32.8% de la superficie territorial del centro de población de Ixtapan de la Sal es apta para el desarrollo urbano presentando pendientes de 0 a 6%, mientras que las superficies restantes están condicionadas para el desarrollo urbano por el grado de pendiente y por estar localizadas en zonas accidentadas y de barrancas. Esto significa en términos territoriales una debilidad y amenaza a largo plazo ante la demanda de suelo para el desarrollo urbano en el centro de población de Ixtapan de la Sal.

TABLA 2. SUPERFICIE POR ÁREA DEL CENTRO DE POBLACIÓN DE IXTAPAN DE LA SAL, 1987-2000

Año	Área urbana actual		Área urbanizable		Área no urbanizable		Superficie total del C.P.	
	Hectáreas	%	Hectáreas	%	Hectáreas	%	Hectáreas	%
1987	270.5	16.8	1337.9	83.0	3.0	0.2	1608.4	100
1998	735.2	23.8	749.3		1603	51.9	3087.5	100
2000	760.8	6.6	835.3	7.2	9941	86.2	11537.2	100

Fuente: Elaboración propia con base a PEEM (1987 y 2003a) y H. Ayuntamiento de Ixtapan de la Sal (2003).

Las condiciones de expansión acelerada de este Centro de Población permiten vislumbrar el agotamiento de área urbanizable y la invasión a la no urbanizable, tales como terrenos ejidales, de valor ambiental o zonas de riesgo. Al respecto, el 11.3% de la superficie municipal corresponde a ejido, de éste porcentaje, 47.6% se localiza en Ixtapan de la Sal y 18% en la localidad de Tecomatepec. Dentro del área de control de Centro de Población Estratégico de Ixtapan de la Sal (CPEIS),”de acuerdo a su plan vigente (PEEM, 2003: 47), existen 362 hectáreas de tenencia ejidal denominado ejido de Ixtapan. Así, encontramos que para el 2006 se registran cinco asentamientos humanos irregulares dentro del polígono del área no urbanizable (ver TABLA 3).

TABLA 3. ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN IXTAPAN DE LA SAL, 2006

Asentamiento	Casas	Habitantes %	Total hab.
San Andrés	6	4	24
Portezuelos 1	16	4	64
Portezuelos 2	14	4	56
Col. 24 de Febrero	17	5	85
Col. 3 de Mayo	181	5	905
Col. Juárez	55	5	275
Total	289		1409

Fuente: Elaboración propia con base al H. Ayuntamiento de Ixtapan de la Sal (2006a).

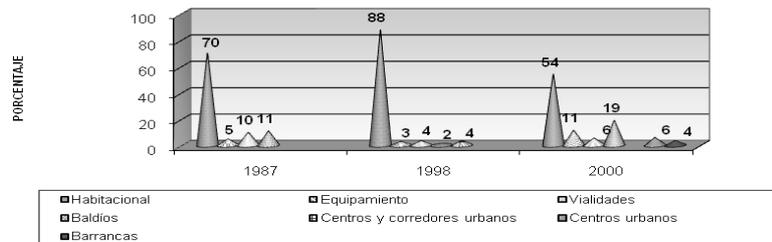
Tales asentamientos han provocado un mercado informal en la compra y venta de casas y terrenos, además de existir una deficiente infraestructura vial como calles mal alineadas, sin banquetas ni guarniciones, redes eléctricas inadecuadas, redes de agua potable y drenaje precario, cobertura de equipamiento recreativo, de salud, educación, cultura, deportivo y de comercio carente.

De aquí la importancia de constituir y administrar reservas territoriales; así como, el de autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el momento de expedir autorizaciones de licencias de usos, de construcciones, fraccionamientos. Esto adquiere mayor relevancia cuando el uso del suelo predominante en el área urbana de Ixtapan de la Sal es el habitacional, no así la destinada para el equipamiento e infraestructura vial (ver GRÁFICA 1), convirtiéndose en una debilidad y amenaza ante la demanda de usuarios potenciales no sólo locales sino que también de los provenientes de Tonicato y otros municipios. El 11% de la superficie del área urbana de Ixtapan de la Sal son baldíos, constituyendo una oportunidad de ser adquiridos por el gobierno municipal para constituir reservas territoriales.

A pesar de que el equipamiento urbano es un elemento indispensable para el desarrollo urbano, la superficie destinada constituye una debilidad al concentrarse en el área urbana de Ixtapan de la Sal, sobre todo, en la cabecera municipal y podría ser una amenaza al existir -un déficit de equipamiento a nivel municipal como los correspondientes a bibliotecas, mercados públicos, plazas cívicas, jardines vecinales, juegos infantiles, parques de barrio, canchas deportivas.

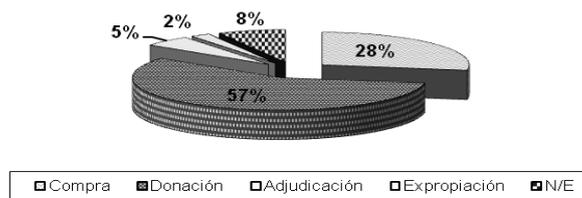
Durante el periodo de estudio (2003-2006) no se adquirieron reservas territoriales, sin embargo, de las existentes en el 2006 (disponibles y ya ocupadas por algún tipo de equipamiento) la superficie de 602,488.32 km<sup>2</sup> fue distribuida en 94 terrenos de los cuales, el 58% han sido donaciones al Ayuntamiento de Ixtapan de la Sal, y el 28% fueron comprados por éste (ver GRAFICA 2).

GRÁFICA 1: USOS DEL SUELO DEL ÁREA URBANA DE IXTAPAN DE LA SAL, 1987-2000



Fuente: Elaboración propia con base al PEEM (1987: 21 y 2003: 44) y H. Ayuntamiento de Ixtapan de la Sal (2003).

GRÁFICA 2: MEDIOS DE ADQUISICIÓN DE RESERVAS TERRITORIALES EN IXTAPAN DE LA SAL, 2006

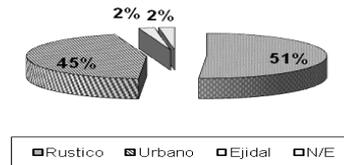


Fuente: Elaboración propia con base al H. Ayuntamiento de Ixtapan de la Sal (2006c).

El municipio de Ixtapan de la Sal se ha visto favorecido por la donación de terrenos, principalmente, derivados de autorizaciones para la construcción de vivienda ó conjuntos habitacionales promovidos por parte de la iniciativa privada, ya sea de tipo Campestre, Residencial y Media, un ejemplo de donación hecha al municipio de Ixtapan de la Sal, el 10 de marzo del 2000, al autorizar al Sindicato de Maestros del Servicio del Estado de México, la construcción del conjunto urbano de tipo habitacional popular “ Rancho nuevo Ixtamil”, con el fin de apoyar a la oferta de suelo para la generación de vivienda. En dicho conjunto se contempló una superficie de 146,428.520 m<sup>2</sup> para un total de 248 viviendas, mientras que la superficie donada fue de 55,068.094 m<sup>2</sup>, 318.945 m<sup>2</sup> dentro del polígono del conjunto habitacional y 4465.258m<sup>2</sup> fuera de área poligonal (PEEM, 2003a).

De lo anterior, podemos decir que para el H. Ayuntamiento de Ixtapan de la Sal la donación es un buen medio para adquirir y constituir reservas territoriales ante la carencia de instrumentos financieros, no obstante, el suelo adquirido no siempre es el más viable para constituirse como reserva territorial ya que el 2% de los terrenos donados se localizan en tierras ejidales, aptas para el desarrollo agrícola (ver GRÁFICA 3).

GRÁFICA 3: RESERVAS TERRITORIALES POR ZONA EN IXTAPAN DE LA SAL, 2003-2006

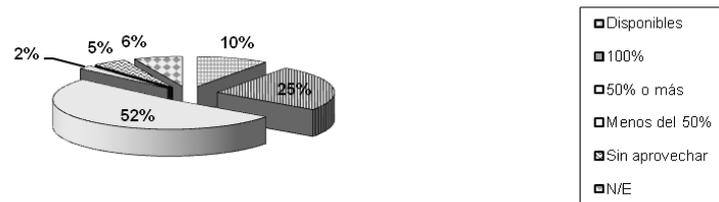


Fuente: Elaboración propia con base al H. Ayuntamiento de Ixtapan de la Sal (2006c).

El 51% de las reservas territoriales que han sido adquiridas hasta el 2006 se encuentran en zonas rústicas y 45% en zonas urbanas. Esto refleja la localización del equipamiento urbano derivado de la tendencia del crecimiento del área urbana de Ixtapan de la Sal, por el incremento poblacional y las actividades terciarias ubicadas en las zonas rústicas.

En cuanto al aprovechamiento de las reservas territoriales, en el 2006 (ver GRÁFICA 4), sólo el 10% se encuentra disponible para asignarles algún uso<sup>2</sup>. En este sentido, existe una desvinculación entre la planeación urbana para determinar las necesidades futuras de suelo en función del desarrollo urbano y la programación- presupuestación para adquirirlas, y así, responder a diferentes demandas de la población no solo de Ixtapan de la Sal, sino también de Tonicato y cubrir el déficit de equipamiento urbano.

GRÁFICA 4: APROVECHAMIENTO DE RESERVAS TERRITORIALES EN IXTAPAN DE LA SAL, 2006



Fuente: Elaboración propia con base al H. Ayuntamiento de Ixtapan de la Sal (2006c).

<sup>2</sup> El 10% de los terrenos disponibles como reserva territorial se localizan en la cabecera municipal (7 terrenos en el Conjunto Habitacional Rancho San Diego, 1 sobre la carretera Ixtapan de la Sal-Tonicato y 2 sobre la Avenida Morelos) (H. Ayuntamiento de Ixtapan de la Sal, 2006c).

## V. CONCLUSIONES

Los impactos sociales de las reservas territoriales del área de estudio se pueden concretar en cambio de forma de vida de la población, surgimiento de la emigración, escasez de empleo, concentración de actividades industriales, financieras, comerciales, culturales, políticas, administrativas y un gigantesco aumento de las necesidades de viviendas y servicios, asentamientos humanos irregulares y costos de urbanización superiores a las capacidades financieras de los gobiernos municipales, y escasez de reservas territoriales para equipamiento urbano e infraestructura urbanas, entre otros.

Dentro de la problemática del proceso de planeación en materia de reservas territoriales se destacan la desvinculación entre los planes de desarrollo urbano y la programación y presupuestación para la adquisición de reservas, impidiendo así, el cumplimiento de objetivos y metas planificadas; lo cual origina la falta de seguimiento, control y evaluación de los planes correspondientes.

Conforme a los indicadores de evaluación de las reservas territoriales, se identifica que el Plan de Desarrollo Municipal de Ixtapan de la Sal 2003-2006 no señala metas que permitan evaluar los resultados del mismo, sin embargo se reconoce la problemática de carencia de reservas territoriales y la insuficiencia de equipamiento urbano, dada la falta de áreas para espacios de centros comerciales e industriales (no contaminantes), deportivos, espacios de recreación, plazas cívicas, jardines, de espectáculos públicos; establece objetivos específicos, estrategias y líneas de acción.

Por otro lado, el diagnóstico socioeconómico contenido en los planes de desarrollo municipal y de desarrollo urbano, no se integró adecuadamente en relación a las localidades que la integran por lo tanto, no existe un análisis real de la situación actual del territorio y además, los responsables de administrar y dar cumplimiento a la evaluación del plan de desarrollo urbano municipal reconocen no llevarlo a cabo.

Con respecto a la eficacia de las reservas, se puede decir que los 94 terrenos de reservas territoriales disponibles constituyen una oportunidad para que la administración pública municipal planifique el crecimiento de equipamiento e infraestructura urbanos, en forma ordenada a corto, mediano y largo plazos.

En la cobertura o penetración, el impacto en términos sociales y territoriales, refleja la tendencia del crecimiento del área urbana de Ixtapan de la Sal, asentamientos irregulares derivado del incremento poblacional y las actividades terciarias ubicadas en la periferia que directa e indirectamente son causa de la localización del equipamiento urbano y a pesar de la tendencia de la expansión del equipamiento urbano de la zona urbana a las zonas rústicas, sigue concentrándose en la cabecera municipal de Ixtapan de la Sal beneficiando a la población que en ella habita. El reto del gobierno municipal es revertir esta concentración en forma planificada.

Sobre la utilidad, podemos considerar que el aprovechamiento de las reservas territoriales hasta la fecha, ha sido poco significativa ya que sólo el 10% de éstas, se encuentran disponibles para asignarles algún uso. En este sentido, se corrobora la des-

vinculación entre la planeación de las necesidades futuras de suelo en función del desarrollo urbano, con la programación y presupuestación para adquirirlas, y así responder a diferentes demandas de la población creciente de Ixtapan y Totonaco, lo cual implica la aplicación de medidas correctivas en el proceso de planeación urbana para garantizar el cumplimiento de metas de uso adecuado de las reservas territoriales.

En indicador de impacto, las acciones del gobierno municipal de Ixtapan de la Sal se dirigen al desarrollo de la actividad turística, dando prioridad a los fines particulares, al autorizar la instalación de equipamiento turístico y habitacional, las cuales socialmente beneficiarían solo a un sector de la población, por lo que los planes de desarrollo urbano deberán contemplar las necesidades de la población en términos de mayores oportunidades de empleo y mejores condiciones de vida, que permitan disminuir la emigración a otros territorios.

La evaluación de políticas públicas en materia de reservas territoriales, permitió el conocimiento técnico del proceso de planeación urbana, su nivel de congruencia interno, así como sus debilidades y fortalezas, la cual puede servir para la generación de información que permita la realización de diagnósticos adecuados y de análisis objetivo de la situación actual del desarrollo urbano en el área de estudio.

#### BIBLIOGRAFÍA

**Bazant, Jan**, (2001), *Periferias Urbanas, expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente*, Editorial Trillas, México DF.

**García, Roberto**, (2003), *Monterrey y Saltillo Hacia un Nuevo Modelo de Planeación y Gestión Urbana Metropolitana*, El Colegio de la Frontera Norte, Universidad Autónoma de Coahuila, México DF.

**Garza Gustavo y Sergio Puente**, (1989), "Racionalidad e irracionalidad de la política urbana en México, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1987" en: Garza Gustavo (Coordinador), 1989, *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*, El Colegio de México A.C., México DF.

**Garza, Gustavo**, (1989), *Una Década de Planeación Urbano-Regional en México*, El Colegio de México A.C., México DF.

**GEM Gobierno del Estado de México**, (1999), *Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005*, GEM, Toluca Estado de México.

—, (1992), *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, GEM, Toluca, Estado de México.

—, (1999), *Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005*, GEM, Toluca, Estado de México.

—, (2001), *Enciclopedia de los Municipios de México*, Toluca Estado de México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal.

—, (2002), *Código Administrativo del Estado de México*, GEM, Toluca, Estado de México.

—, (2003), “Ley de Planeación del Estado de México y Municipios”, *Gaceta de Gobierno*, 7 de agosto de 2003, Toluca, Estado de México.

—, (2005a), *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, Toluca Estado de México, en: <http://www.edomexico.gob.mx/portalgem/legistel/LyEFra.asp>.

—, (2005b), “Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México”, *Gaceta del Gobierno*, 22 de Agosto del 2005, Toluca Estado de México.

**GEUM Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos**, (1993), “Ley de Expropiación, México DF”, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de noviembre de 1993.

—, (1994), “Ley General de Asentamientos Humanos”, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma 5 de Agosto de 1994, México DF.

—, (2001), *Plan Nacional de Desarrollo Urbano 2001-2006*, GEUM, México DF.

—, (2002), “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, en *Diario Oficial de la Federación*, última reforma 13 de Marzo de 2002, México DF.

—, (2005), “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma 20 de Junio de 2005, México DF.

**H. Ayuntamiento de Ixtapan de la Sal**, (2003), *Asentamientos Humanos Irregulares en Ixtapan de la Sal 2006*, Dirección de Planeación y Desarrollo Urbano 2003-2006, Ixtapan de la Sal, Estado de México.

—, (2004), *Plan Desarrollo Municipal de Ixtapan de la Sal 2003-2006*, Ixtapan de la Sal Estado de México, en Periódico Oficial del H. Ayuntamiento de Ixtapan de la Sal, Junio 2004.

—, (2006a), *Asentamientos Humanos Irregulares en Ixtapan de la Sal 2006*, Dirección de Planeación y Desarrollo Urbano 2003-2006, Ixtapan de la Sal, Estado de México.

—, (2006b), *Resultados de las Líneas de Acción Relativas a Reservas Territoriales 2006*, Dirección de Planeación y Desarrollo Urbano 2003-2006, Ixtapan de la Sal, Estado de México.

—, (2006c), *Bienes Inmuebles del H. Ayuntamiento de Ixtapan de la Sal 2003, 2006*, Secretaría del H. Ayuntamiento, Ixtapan de la Sal Estado de México.

**INEGI Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática**, (2000), *Censo General de Población y Vivienda 2000*, INEGI, Aguascalientes.

—, (2005), *Censo General de Población y Vivienda 2005*, INEGI, Aguascalientes.

—, (1997), *Conteo de Población 1995*, INEGI, México DF.

—, (1990), *Censo General de Población y Vivienda 1990*, INEGI, Aguascalientes.

—, (1980), *Censo General de Población y Vivienda 1980*, INEGI, Aguascalientes.

—, (1970), *Censo General de Población y Vivienda 1970*, INEGI, Aguascalientes.

**Iracheta, Alfonso**, (1989), “Diez años de Planeación del Suelo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México” en: Garza Gustavo (coord.), 1989, *Una década de planeación Urbano-Regional en México 1978-1988* México DF, El Colegio de México A.C.

**Mejía, José**, (2003), *La Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México DF.

**PEEM Poder Ejecutivo del Estado de México**, (1987), *Plan Centro de Población Estratégico de Ixtapan de la Sal 1987*, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, en *Gaceta del Gobierno*, enero de 1987, Toluca Estado de México.

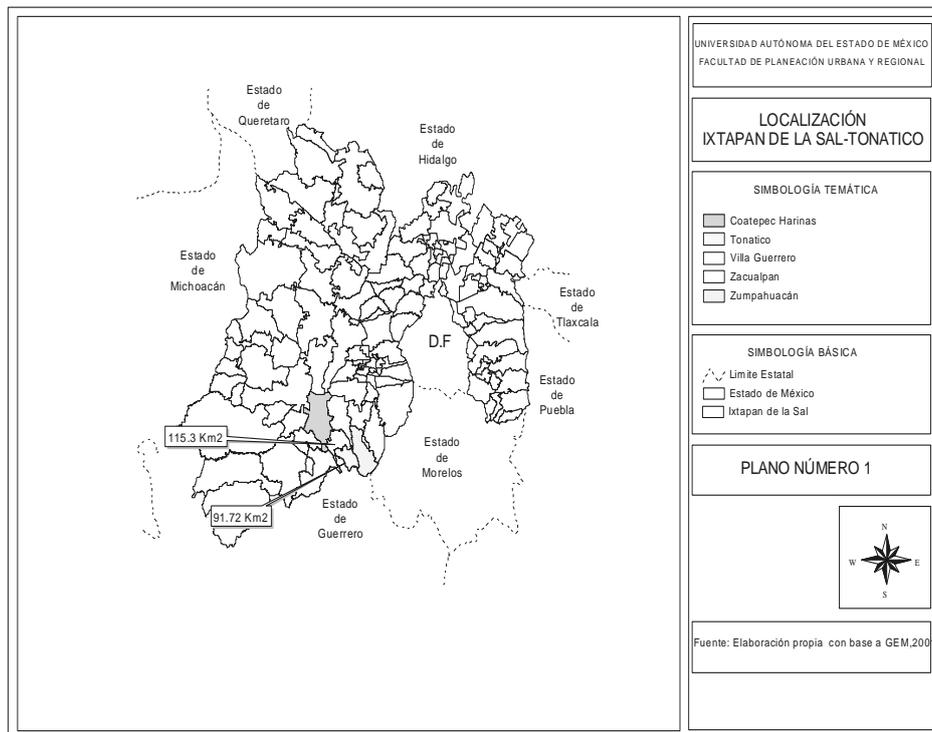
—, (2003a), “Plan de Desarrollo Urbano de Ixtapan de la Sal 2003-2006”, *Gaceta de Gobierno* de 26 de diciembre de 2003, Toluca, Estado de México.

—, (2003b), *Plan de Desarrollo Urbano de Tonalico 2003-2006*, *Gaceta de Gobierno*, de 13 de Agosto de 2003, Toluca Estado de México.

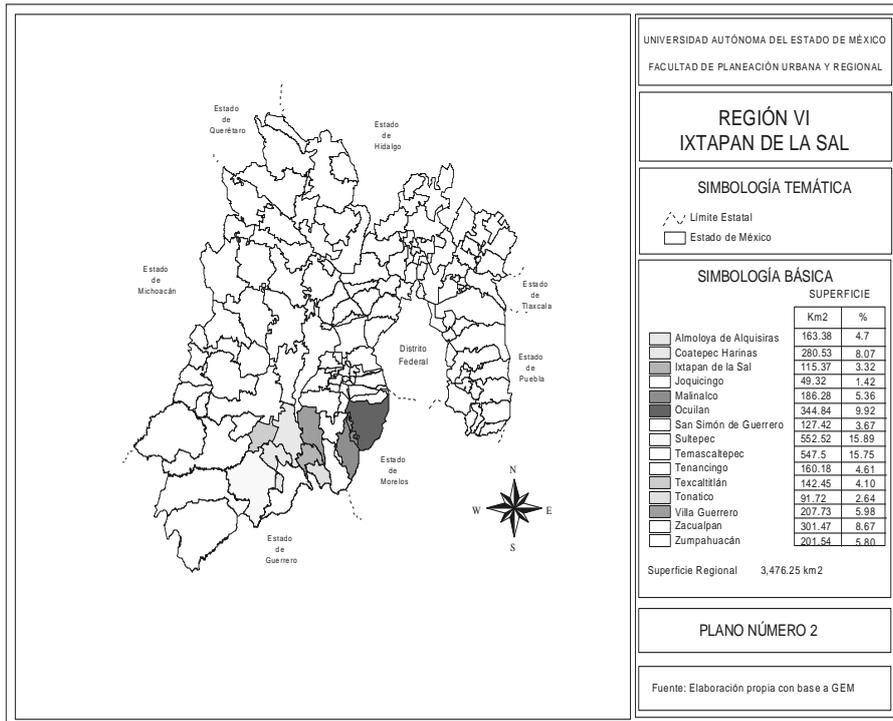
**SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social**, (2001), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, SEDESOL, México DF.

ANEXO CARTOGRÁFICO

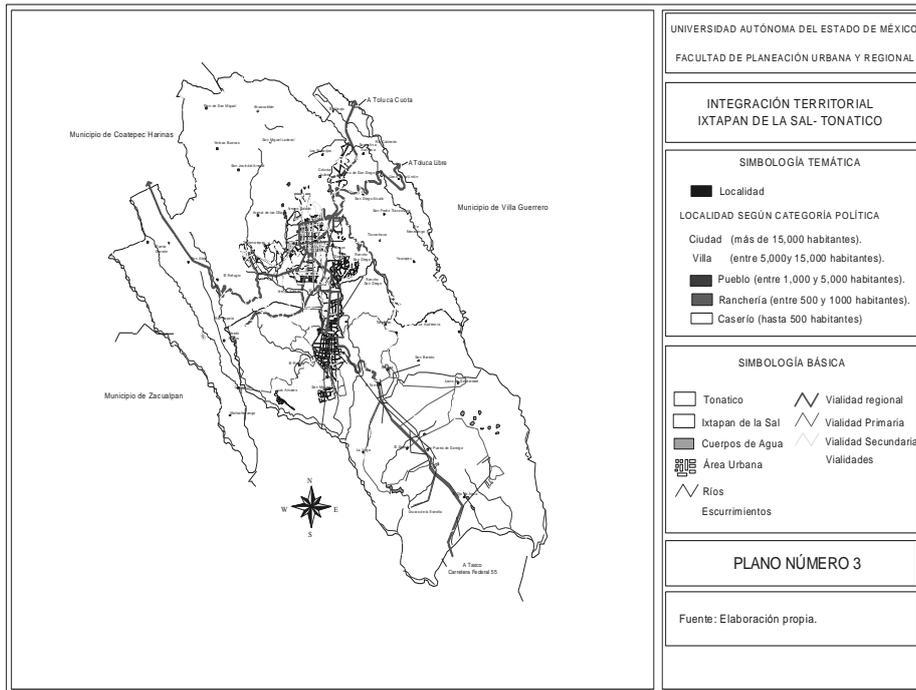
PLANO No. 1



PLANO No. 2



PLANO No. 3



PLANO No. 4

