

# ACCIONES SOCIALES PARA EL DESARROLLO DE ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN LA ZONA METROPOLITANA DE TOLUCA

*Pedro Leobardo Jiménez Sánchez<sup>1</sup>*

*Juan Roberto Calderón Maya<sup>2</sup>*

## RESUMEN

El Estado fundamenta sus acciones para ordenar, regular y controlar el territorio en instrumentos jurídicos, de planeación y administrativos, para satisfacer las necesidades de la población, no obstante se observa una incapacidad para hacer frente a los problemas de la colectividad. El resultado es la ocupación ilegal del espacio por parte de la población, fuera de toda normatividad urbana, para satisfacer por sus propios medios y recursos sus necesidades de suelo. El objetivo del trabajo es analizar las causas que conllevan a la sociedad a conformar asentamientos humanos irregulares en la Zona Metropolitana de Toluca (ZMCT).

La investigación se sustenta en el método deductivo con una visión sistémica, para la formulación del fundamento teórico y su aplicación a un estudio de caso empírico, basándose en los enfoques de la ciencia social y de la geografía humana.

Los resultados muestran las razones fundamentales que tiene la sociedad para ocupar espacios fuera de toda normatividad jurídica y urbana, para satisfacer sus necesidades de suelo y vivienda, tomando como estudio de caso la ZMCT. La sociedad determina la ocupación del

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Sociales; profesor de tiempo completo del Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Planeación Territorial, Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México. E mail: [pl\\_js@hotmail.com](mailto:pl_js@hotmail.com)

<sup>2</sup> Doctor en Urbanismo; profesor de tiempo completo del Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Planeación Territorial, Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México. E mail: [jrcalderonm@uaemex.mx](mailto:jrcalderonm@uaemex.mx)

espacio mediante la venta y ocupación ilegal del espacio, rebasando toda acción del municipio para su control y regulación.

## **INTRODUCCIÓN**

Las tendencias de crecimiento demográfico y la urbanización que actualmente experimenta el país, implica la concentración de nuevos habitantes en cuatro ciudades de mayor importancia económica: México, Monterrey, Guadalajara y Puebla. Los datos de Censo de Población y Vivienda de 1995, muestran que el 68 por ciento de la población total es menor de 30 años; de ésta, el 60 por ciento de la población es considerada como no asalariada y percibe ingresos menores a dos veces el salario mínimo, obligada a satisfacer sus necesidades de suelo y vivienda fuera de los programas y esquemas de planificación ofertados por el Estado, ocupando espacios en las zonas metropolitanas.

El Estado fundamenta sus acciones para ordenar, regular y controlar el crecimiento de los asentamientos humanos en instrumentos jurídicos y administrativos que establecen obligaciones y acciones para la satisfacción de las necesidades de la población. De acuerdo a Pérez (2002), el Estado es un conjunto de ordenamientos jurídicos e instituciones para intervenir en las relaciones sociales y basa su legitimidad en la búsqueda del bien común que se define a partir de un sistema racional y tecnocrático, convirtiéndose en un conjunto de instituciones que regula, ordena y orienta la transformación del espacio urbano.

El Estado y la sociedad, en su conjunto, interactúan y contribuyen a la formación de un espacio social heterogéneo, donde las conductas de los grupos sociales enmarcan las formas de ocupación del espacio para satisfacer sus necesidades, no obstante se observa una incapacidad para hacer frente a los problemas de la sociedad. El resultado es la ocupación de

espacios fuera de toda legalidad y normatividad establecida por el Estado, la función de las autoridades ha sido rebasada por las acciones de la sociedad.

Se observa la incapacidad de las autoridades para controlar la ocupación ilegal del espacio y, por consecuencia, la creciente aparición de asentamientos humanos irregulares en las zonas metropolitanas de las ciudades más importante del país. Se suma la falta de interés de las autoridades municipales para satisfacer las necesidades de la población en materia de suelo, vivienda, infraestructura y servicios básicos. El presente trabajo tiene como propósito abordar el fenómeno desde una perspectiva metropolitana, para establecer la concurrencia de las autoridades municipales y la sociedad en la conformación de los asentamientos humanos irregulares, y su incapacidad en el control de los mismos.

La metodología será un referente para que los investigadores en la materia, las autoridades y la sociedad, puedan conocer, identificar y comprender el fenómeno y las causas que provocan la incapacidad de las autoridades municipales para atender las necesidades colectivas; se pretende contribuir en el desarrollo del conocimiento en materia jurídica y territorial desde el punto de vista de un estudio aplicado a un problema común entre la población de bajos recursos económicos, que no tienen la capacidad adquisitiva para incorporarse en programas oficiales de suelo y vivienda promovidos por el Estado.

El objetivo del trabajo es hacer un diagnóstico de los asentamientos humanos irregulares que han sido desarrollados por la sociedad en la Zona Metropolitana de Toluca y analizar las causas que conllevan a la sociedad a su conformación.

## **METODOLOGÍA**

El planteamiento a desarrollar se sustenta en los trabajos que abordan al *espacio* con un enfoque de tipo territorial, destacando los estudios de corte territorial y social, de Lefebvre (1991), Santos (1996, 2000) y Castells (1991,1983), quienes incorporan el proceso de ocupación del *espacio* tomando en consideración el punto de vista social y geográfico, como espacios de representación del territorio y la naturaleza. Estos estudios permitieron desarrollar un análisis relacionado con el conjunto de ordenamientos jurídicos y de los sistemas administrativos que intervienen en las relaciones sociales, que se convierten en un conjunto de instituciones que ordenan, regulan y orienta la transformación del espacio.

El desarrollo de la investigación se sustenta en el método deductivo con una visión sistémica, a efecto de derivar un proceso metodológico consistente en la formulación del fundamento teórico del fenómeno de estudio y la descripción de las variables conceptuales del fenómeno para, finalmente, aplicarlo empíricamente a un caso de estudio.

El desarrollo del marco teórico-metodológico relacionado con el proceso de ocupación del espacio consideró los enfoques de la ciencia social y de la geografía humana, desarrollados en los trabajos de Santos (1996, 2000), Lefebvre (1991) y Castells (1983). Comprendió la identificación de estudios y metodologías desarrolladas y referidas al fenómeno estudiado, con lo cual se construyó un esquema metodológico de la forma en que se abordará el fenómeno de estudio, que posteriormente fue aplicado en la fase empírica de la investigación.

La investigación empírica se sustentó en el Método Mixto de investigación, que involucró el uso de métodos cualitativos y cuantitativos, centrándose en el significado de las relaciones sociales (Vela, 2004). Los métodos cualitativos fueron la herramienta básica utilizada en la investigación, en virtud de la importancia que tuvieron para explicar e interpretar los problemas sociales

(Tarrés, 2004); su aporte fue recoger información sobre percepciones, motivaciones y autoanálisis que las personas realizan sobre sus propias experiencias (Ander-Egg, 1993)

El proceso de la investigación se reforzó con el método de Ander-Egg (1993), aplicando una metodología dirigida a la práctica del desarrollo de la comunidad, permitiendo una validez científica. La investigación respondió a un estudio de corte social y geográfico, destacando el contacto directo que se tuvo con los sujetos y actores sociales en el ámbito espacial donde se desarrolló el fenómeno. La observación participante (Gutiérrez y Delgado, 1995, citados en Sánchez, 2004), fue practicada en las visitas a la zona de estudio, permitiendo visualizar y registrar los sucesos derivados de las relaciones sociales desarrolladas en el medio donde se desenvuelve el fenómeno, que argumenta la producción del conocimiento y la generación de soluciones potenciales (Sánchez, 1997). La técnica de estudio de caso permitió recabar información en las diferentes áreas de estudio, y de esta manera contar con un panorama más objetivo de lo analizado.

La recopilación de la información cualitativa y cuantitativa se obtuvo del análisis y trabajo conjunto desarrollado con funcionarios de los 14 municipios que integran la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca, que intervienen en el proceso de regulación de la ocupación ilegal del espacio, asimismo se aplicó la entrevista no estructurada (Kahn y Cannell, 1977; Brimo, 1972).

## **FUNDAMENTO TEÓRICO**

Los temas territoriales y espaciales tienen un gran énfasis en las últimas décadas, porque los nuevos procesos sociales han determinado una diversidad de formas físicas y espaciales que responden a las relaciones sociales que se desenvuelven y desarrollan en ellas; la configuración del territorio se demarca física y espacialmente en las formas de crecimiento y

expansión de las ciudades, como ámbitos donde se desenvuelven las relaciones sociales y necesidades de la colectividad.

El territorio no es ajeno a las acciones colectivas, las cuales se ha analizado como producto de las relaciones sociales, que modifican su entorno y características naturales, y que a su vez son las manifestaciones de las relaciones sociales que se desarrollan y desenvuelven en él. El planteamiento se sustenta en el punto de vista de pensadores de la Escuela Sociológica Francesa, al considerar a la ciudad como el lugar donde se desenvuelven las más diversas formas de alienación social (Lefebvre, 1973, 1991; Castells, 1977, 1978, 1983); el territorio es el lugar donde se observan, además de los elementos físicos que conforman la naturaleza, diversas formas de socialización, es decir, la coexistencia de agentes y actores que crean formas de relaciones sociales.

Borja (2002) señala que cada comunidad territorial se ha ido formando como consecuencia de las relaciones y vínculos de intereses de sus grupos y actores sociales, de la construcción de una identidad y de una cultura propia que la diferencia de otras comunidades. Vinageras (2002) considera que el territorio tiene un significado especial, que involucra procesos sociales que le dan identidad y que intervienen directamente en la formación del espacio mediante la manifestación en la organización y realización de actividades productivas o de otra índole, aprovechando con frecuencia los recursos naturales y el capital humano.

Es en el territorio donde se desarrollan las más diversas formas de relaciones sociales, transformando la naturaleza, sustentadas en una plena identidad y formas de organización, razón por la que la transformación de la naturaleza y su configuración territorial, sólo son posibles por las relaciones sociales que se manifiestan; sobre la configuración territorial, Santos (2000) explica que ésta se encuentra determinada por el conjunto formado por los sistemas

naturales existentes en un país o en un área dada y por los agregados que los hombres han sobrepuesto a esos sistemas naturales. La ocupación del territorio está determinada por las relaciones sociales que se desarrollan en él, y son éstas las que le dan el sentido social; de acuerdo a Rueda (1999) y Del Soto (1987, 2002) se identifican dos mecanismos para ocupar el espacio: el *legal* y el *ilegal*.

### **1. El legal.**

Este proceso se sustenta en la ocupación del *espacio* mediante acciones reguladas por el Estado, cuya acción interventora se remonta a la antigua Atenas, al ser transformados los órganos de las gens y sustituidos por la administración del Estado. El Estado no es un sujeto dotado de voluntad, es un conjunto de aparatos que realizan el interés general de la clase dominante; en palabras de Pérez (2002), es un conjunto de ordenamientos jurídicos e instituciones para intervenir en las relaciones sociales y basa su legitimidad en la búsqueda del bien común que se define a partir de un sistema racional y tecnocrático, convirtiéndose entonces en un conjunto de instituciones que regula, ordena y orienta la transformación del *espacio*.

El Estado y la sociedad, en su conjunto, interactúan y contribuyen a la formación de un espacio social heterogéneo, donde las conductas de los grupos sociales enmarcan las formas de ocupación del *espacio* para satisfacer sus necesidades, en este proceso se observa una incapacidad para hacer frente a los problemas de la colectividad; Abott (2001) señala que la causa fundamental de esta incapacidad se centra en los sistemas y procedimientos de atención de las demandas y necesidades colectivas, donde los servicios públicos son sujetos de una burocracia que no está en condiciones de hacer frente al problema. En respuesta, la sociedad satisface sus necesidades con sus propios medios y recursos, a partir de procesos informales

de ocupación del *espacio*, que se caracterizan por estar fuera de los procedimientos contenidos en los ordenamientos de planeación, jurídicos y administrativos, establecidos por el Estado.

## **2. El ilegal.**

El proceso de ocupación del *espacio* mediante mecanismos ilegales, corresponde a la construcción sobre terrenos no calificados ni programados para este fin, llamado también por Rueda (1999) como crecimiento espontáneo, caracterizado por la movilidad y, por lo tanto, imprecisión de sus límites, así como por ausencia de orden y perifericidad socioespacial frente a las áreas centrales; Rueda (1999) y Del Soto (1979) identifican dos tipos:

### a) La Invasión.

La invasión se reconoce como el proceso de producción del espacio que descansa sobre la ocupación ilegal de terrenos agrícolas o forestales de propiedad ejidal, comunal, públicos o privados y se realiza, fundamentalmente, a través de dos mecanismos: la “*invasión paulatina*” y la “*invasión violenta*”. La primera se produce gradualmente sobre asentamientos humanos ya existentes, que por lo general se trata de rancherías anexas a fundos o haciendas; en estos casos el propietario del terreno tiene una relación particular con los ocupantes. En la segunda no existe vinculación previa entre los pobladores y el propietario del terreno, y esto es precisamente lo que determina que deba ser violento e intempestivo, lo cual no quiere decir que no sea el fruto de una compleja y detallada planificación.

De acuerdo a Rueda (1999), las invasiones, además de una tipología de asentamientos, son un auténtico movimiento social que aglutina población de muy diversa índole pero con una característica común: la ausencia de recursos y de posibilidades de acceder a una vivienda. Grupos de familias, en algunos casos con vínculos de parentesco y en otros meramente conocidas entre sí por la relación de vecindad de algunos miembros, son dirigidos por un líder,



cuya función dentro del proceso de ocupación ilegal es primordial, ya que él decide dónde debe producirse la invasión, en qué momento y, posteriormente, es quien se ocupará de todos los trámites para la regularización del asentamiento.

b) La venta ilegal.

Este mecanismo se realiza mediante la venta ilegal de tierras agrícolas, conducidas éstas acciones a la transacción de tierra por dinero a través de asociaciones y cooperativas, donde es el propio ejidatario quien negocia la venta ilegal de algunas de las parcelas que le fueron dotadas. La causa más frecuente, señala Rueda (1999), por la que los campesinos optan por vender sus parcelas, es la reducida superficie de las mismas, que les impide acceder a las subvenciones y créditos oficiales.

Estos dos mecanismos constituyen el proceso social mediante el cual se ocupa el *territorio*, en el cual intervienen directamente los agentes y actores sociales involucrados, de hecho esta intervención involucra el carácter social del proceso, y es en éste donde se desarrollan las más diversas formas de ocupación, en cuyas acciones se desenvuelve el proceso para ocupar el espacio y satisfacer sus necesidades.

En este sentido, abordar el fenómeno de la ocupación del espacio en las zonas metropolitanas, vinculado a la expansión física que han tenido las ciudades, ha experimentado un fenómeno acelerado y particular sin precedentes, su característica es un crecimiento físico desproporcionado, que no puede ser explicado únicamente como producto del crecimiento demográfico sino por diferentes factores. Los efectos territoriales, asociados con el crecimiento y expansión física, la restructuración del territorio, la nueva y compleja relación entre las áreas centrales, subcentros y la aparición de nuevas periferias, caracterizan la estructura urbana actual, particularmente en procesos de ocupación del espacio, donde el fenómeno

metropolitano es el proceso espacial que lo contiene, favoreciendo la expansión y dispersión de las áreas metropolitanas y conformado nuevas periferias.

La Escuela Sociológica Urbana de Chicago es una de las primeras escuelas que desarrollaron temáticas en torno al desarrollo de la ciudad y su expansión, donde la ciudad ya no sólo es observada desde el ámbito territorial sino como un organismo social con una estructura física; el estudio de la ciudad y su compleja problemática brindó a esta escuela el escenario para la elaboración de una sociología urbana, cuyos investigadores, estudiantes y maestros, tomaron como campo de investigación la ciudad de Chicago en auge de plenas transformaciones territoriales entre 1915 y 1949 (Brigitte, 2006).

Esta escuela analiza los nuevos procesos sociales, los estudios de la ciudad retoman a la ecología como eje rector, aplicando una ciencia natural a la organización social urbana; recoge una diversidad de teorías de investigación urbana, una serie de ideas, lecturas e interacciones públicas sobre la ciudad, constituyendo un influjo a la sociología norteamericana” (Llanos, 2004: 4). Las aportaciones teóricas más sobresalientes de esta escuela fueron las realizadas por el filósofo social Robert Park y los “urbanólogos” Burgess, y Mckenzie, quienes analizaron los efectos sociales de la urbanización desde un punto de vista biológico, constituyendo, como lo señala Lezama (2002: 183), *“el primer esfuerzo teórico riguroso por entender y explicar los efectos sociológicos del proceso de urbanización capitalista, en un periodo de cambios profundos a nivel internacional”*, y cuyos trabajos se enfocan a realizar una crítica de la ciudad y de su sociedad.

Según Burgess (1925), la ciudad crece de forma concéntrica desde el centro, y la industria se asienta en una zona de transición alrededor de éste; a partir de ahí aparecen diferentes círculos de residencias de clases sociales, desde las más humildes, en el interior, a las más

acomodadas, en las periferias. Este modelo está basado en la hipótesis ecológica de que la comunidad se organiza en función de un centro dominante, buscando explicar cómo se conformaba la estructura intra-urbana de la ciudad a partir de un proceso ecológico de crecimiento, partiendo de dos criterios: uno de expansión y otro de sucesión (tendencia de cada zona interior a extender su zona mediante una invasión en la zona exterior inmediata); se lleva a cabo un proceso de concentración-descentralización, donde ciertos grupos entran en competición para ocupar los lugares centrales, mientras que los menos favorecidos se ven relegados a las periferias.

Los planteamientos de Mckenzie (1987: 63-64, citado en Lezama, 1990: 25) realizan aportaciones al estudio del crecimiento de la ciudad desde un perspectiva social y territorial, da cuenta de un proceso de diferenciación socio-espacial, en el que lo urbano se establece como fenómeno social y la ciudad como la estructura física donde desarrollan todos estos procesos. La conformación de la ciudad se inicia de procesos simples y evoluciona hacia otros cada vez más complejos, que definen la complejización de la vida cotidiana. La contribución más importante de Mckenzie fue el estudio de la expansión metropolitana, mediante la teoría del “modelo metropolitano”, con el que estudia el proceso de conurbación de los núcleos urbanos, desde un enfoque ecológico, centrándose en la organización social del espacio urbano, siendo uno de los primeros en realizar un análisis de esta nueva dimensión territorial de la organización urbana. Mackenzie da importancia a las comunidades de menor tamaño, ya que al estudiar la organización urbana a nivel regional (metrópoli) es necesario analizar también el centro y la comunidad local, señalando de esta forma que existe una interdependencia entre áreas distantes y diferentes, es decir entre centro y periferia.

La aportación de este modelo es desarrollar una relación centro-periferia, como tema central en el estudio del crecimiento de las ciudades, donde resalta la relación de continuidad entre los

espacios centrales y periféricos, cuya expansión ha alcanzado a los espacios rurales y propiciado nuevos vínculos entre los núcleos urbanos con su área de influencia, a la que se ha denominado periferia.

## **DELIMITACIÓN Y CONFORMACIÓN DE LA ZONA METROPOLITANA DE TOLUCA**

La expansión física que han tenido las ciudades en las últimas décadas ha sido acelerada y sin precedentes, con un crecimiento físico desproporcionado, producto del crecimiento demográfico y factores políticos, económicos, sociales, y territoriales. Los factores territoriales determinan su crecimiento y expansión física, la restructuración del territorio, la nueva y compleja relación entre las áreas centrales y subcentros, y la aparición de nuevas periferias, característicos del fenómeno metropolitano.

Para el desarrollo del análisis empírico, en el presente apartado se delimita la Zona Metropolitana de Toluca, como ámbito territorial, considerando el método deductivo, fundamentado en un enfoque institucional, desarrollado por el grupo interinstitucional: Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2005). Estas instituciones reconocen como zona metropolitana al conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica; con esta definición se incluyen además aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas (SEDESOL, 2005: 21)

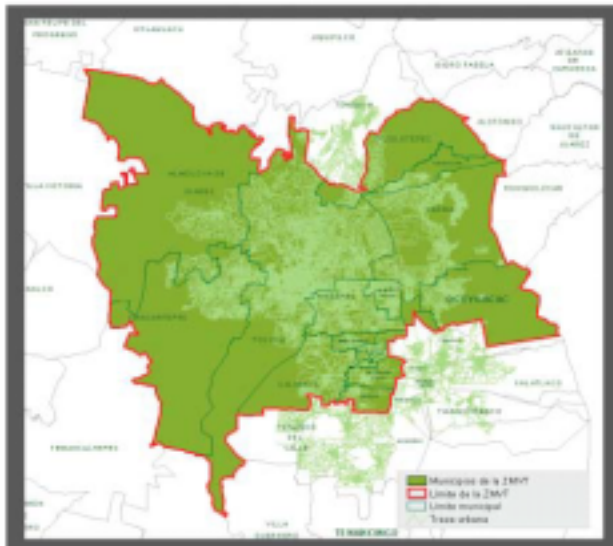
Se toma como ámbito territorial de estudio la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca (ZMCT), en virtud de que ocupa el segundo lugar en importancia dentro de las 56 zonas metropolitanas del país, y está agrupada por municipios que conforman una aglomeración urbana en torno a la ciudad de Toluca, como capital del Estado de México que, junto con otras poblaciones de municipios adyacentes, ya sea por conurbación física o interacción de grandes flujos de población, considera la zona metropolitana más cercana a la del Valle de México; su dinámica de crecimiento permite ahondar en su proceso, analizarlo y verter el modelo teórico-metodología para derivar resultados empíricos. La Zona Metropolitana de Toluca considera la agrupación de municipios de menor tamaño, por lo que su conformación se desarrolla a partir de la ciudad o núcleo central que origina el proceso y el desarrollo hacia los municipios de menor importancia.

La conformación de la ZMCT obedece a los criterios establecidos por la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2005) para delimitar las Zonas Metropolitanas de México, considerando el volumen de población de los municipios que las integran. La ZMCT, tomando el volumen de población referida en el II Censo de Población y Vivienda de 2005, está conformada por 14 municipios: Almoloya de Juárez, Calimaya, Chapultepec, Lerma, Otzolotepec, Metepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Rayón, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec.

El crecimiento de la ZMCT ha sido radial, a partir del centro y siguiendo las principales vías de comunicación, la unidad político administrativa y la existencia de una ciudad central (Toluca), mediante un proceso de conurbación contiguo del centro a la periferia, enfatizando la interrelación socioeconómica directa entre centro-periferia y periferia-centro, como concentración económica-demográfica. La conurbación física entre Toluca, Metepec, San

Mateo Atenco, Zinacantepec y el corredor Toluca-Lerma, han sido factor fundamental para la conformación y configuración de la ZMCT (ver figura No. 1).

**Figura No. 1. Conformación de la ZMCT, 2005**



Fuente: CONAPO, SEDESOL, INEGI (2005)

## **ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN LA ZONA METROPOLITANA DE TOLUCA**

Como resultado de las reuniones de trabajo realizadas con los funcionarios de los 14 municipios que conforman la ZMCT, se identificaron cuatro áreas que, por sus características, han sido ocupadas para usos urbanos, reconocidas como zonas 1, 2, 3 y 4, resultando una clasificación y cuantificación de áreas:

- La Zona 1 se refiere a aquella superficie del territorio municipal que se encuentra consolidada, es decir, se encuentra provista de los servicios básicos e infraestructura básica y abastecida de los servicios públicos municipales.
- La Zona 2 es aquella superficie con un régimen de propiedad privada, se encuentra ocupada por asentamientos humanos irregulares mediante procesos ilegales, carece de los

servicios e infraestructura básica y es motivo de poca o nula inversión por parte de los ayuntamientos. Los asentamientos irregulares que la ocupan se han desarrollado sin considerar los instrumentos de control y vigilancia por las autoridades estatales y municipales respectivas.

- La Zona 3 es reconocida como aquella superficie con tenencia de la tierra social, ocupada por asentamientos humanos irregulares asentados de manera ilegal. Las tierras son ocupadas sin ninguna orientación por parte de las autoridades estatales o municipales, presentan nula o escasa provisión de servicios e infraestructura básica, no respetan la normatividad jurídica y administrativa establecida por las autoridades estatales y municipales, no son sujetos a los instrumentos de control y vigilancia. El carácter social de la tenencia de la tierra los deja fuera de toda inversión en obras por parte del ayuntamiento.
- La Zona 4 es aquella establecida en los instrumentos de planeación como zonas de riesgo. Se trata de áreas que por sus características físicas y naturales no son motivo o propicios para el uso urbano, son de la administración federal, para el caso de barrancas, y son motivo de riesgo de quien las ocupa. El carácter ilegal de los asentamientos humanos que las ocupan limitan su regularización y la inversión en infraestructura urbana y servicios.

El cuadro No. 1 establece la superficie ocupada como área urbana consolidada, que corresponde a la Zona 1; la Zona 2, corresponde a la superficie ocupada con asentamientos humanos irregulares con un régimen privado. La Zona 3, con régimen social. La Zona 4, en considerada como zona de riesgo. La delimitación de zonas ocupadas por asentamientos humanos en las Zonas 1, 2, 3 y 4, corresponde a una superficie de 8,432.47 Has., que representa el 2.82% de la superficie total de la ZMCT.

**Cuadro No. 1. Distribución de área ocupada por asentamientos humanos en la ZMCT**

<b>Número de Zona</b>	<b>Superficie en Has.</b>	<b>%</b>
Zona 1	35.85	0.43
Zona 2	2,695.05	31.96
Zona 3	5,575.28	66.12
Zona 4	126.28	1.50
<b>Total</b>	<b>8,432.47</b>	<b>100.00</b>

**Fuente. Elaboración propia, trabajo de campo, 2012**

Una característica de las superficies planteadas en el cuadro anterior, fue el considerar los asentamientos humanos irregulares ubicados en las Zonas 2, 3 y 4; en estas zonas el espacio es ocupado por asentamientos humanos irregulares, desarrollados fuera de toda normatividad urbana y sin considerar la emisión de los correspondientes instrumentos de control y vigilancia, de esta superficie, la zona 2 comprende un total de 2,695.05 has, que comprende el 31.96%, la zona 3 comprende un total de 5,575.28 has y representa el 66.12%, y la zona 4 considera 126.28 has, representando el 1.50%

Al respecto, se identificaron los asentamientos humanos irregulares desarrollados en los 14 municipios de estudio, ubicados en las zonas 2, 3 y 4, haciendo un total de 78; se delimitó su poligonal y se cuantificó la superficie ocupada por cada uno de ellos. El municipio que presenta más superficie ocupada en la ZMCT es Toluca, que representa el 46.0% del total existente; le sigue el municipio de Metepec, con el 12.0%; el municipio de Calimaya y Xonacatlán, con un total de 5 asentamientos humanos cada uno y representa el 6.0% del total de la ZMCT; mientras tanto, Almoloya de Juárez y Lerma, presentan 4 asentamientos humanos irregulares, que representan el 5.0%, respectivamente; el resto de los municipios sólo presentan un asentamiento humano y representan, respectivamente, un porcentaje del 3.0%



La superficie ocupada por los 78 asentamientos humanos irregulares localizados en los municipios de estudio presenta un total de 8,396.619949 has, es decir, el 2.8% del total de la superficie de la ZMCT, correspondiendo al total de superficie.

## **OCUPACIÓN DEL ESPACIO EN LA PERIFERIA DE LA ZMCT POR TENENCIA DE LA TIERRA**

La ocupación del espacio en la periferia de la ZMCT no representa limitación alguna para el desarrollo de asentamientos humanos irregulares. La cuantificación del espacio ocupado en la periferia de la ZMCT fue determinada mediante la clasificación de los asentamientos humanos irregulares y su ubicación en tierras de origen social y propiedad privada. La tenencia de la tierra no presenta limitaciones para ser ocupados de manera ilegal. La superficie de espacio ocupado en la periferia de la ZMCT, sin embargo, se presenta más en tierras con régimen de tenencia social, con 5,575.28 Has., representa el 66.40%, que en tierras de origen privado 2,821.34, representando sólo el 33.60%.

La ocupación del espacio en las zonas con régimen de tenencia de la tierra de origen social es resultado de la ingobernabilidad de los núcleos ejidales y comunales por parte de las autoridades municipales en el proceso de ocupación del espacio en la periferia de la ZMCT. Las autoridades ejidales permiten el desarrollo y ocupación del espacio en tierras de origen social sin ningún orden, asesoría técnica o normatividad urbana establecida en los instrumentos de planeación, jurídicos o administrativos, operados por las autoridades municipales. Estos núcleos no se sujetan a los procedimientos e instrumentos de control y vigilancia operados por el ayuntamiento, en materia de ordenación y regulación de los asentamientos humanos.

Los núcleos ejidales y comunales propician la venta ilegal de las tierras de origen social sin ningún orden o control. Las autoridades ejidales tienen la facultad de dar fe y emitir los

documentos de cesión de derechos y constancia de posesión de las tierras ejidales, sin sujetarse a la normatividad urbana establecida en los planes municipales de desarrollo urbano, y a los instrumentos de control y vigilancia emitidos por las autoridades estatales y municipales respectivas.

La ocupación ilegal del espacio en la ZMCT, en tierras con régimen privado, es tolerada por las autoridades municipales respectivas al no ser estrictas en la sujeción de la normatividad jurídica y administrativa establecida en los instrumentos de control y vigilancia. La tolerancia de las autoridades municipales se dirige a tolerar que la población no presente todos los requisitos establecidos para solicitar y obtener los instrumentos de control y vigilancia, la población no cuenta con toda la documentación solicitada.

## **CAUSAS DE PROLIFERACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES**

En los 14 municipios de la ZMCT siguen proliferando los asentamientos humanos irregulares, determinados por las necesidades que tiene la población de contar con un espacio donde desarrollar sus viviendas. Existen 13 causas que determinan que los asentamientos humanos irregulares, a pesar de existir mecanismos de control, sigan proliferando en los municipios de la ZMCT:

1. Invasión. El 13% de los informantes mencionaron que la invasión sobre terrenos de propiedad privada, social y pública, es una de las causas más frecuentes para la ocupación del espacio en la periferia de la ZMCT; estas acciones se desarrollan por población oriunda del municipio, sobre tierras de uso agrícola, y donde el propietario de la tierra, previo acuerdo, tolera la ocupación. Es el mismo propietario quien vende previamente la tierra a la población, sabiendo que no será posible su ocupación por la vía legal.

2. Venta de parcelas. La venta de parcelas representa el 16% de las causas, y consiste en las acciones de venta de las tierras con uso agrícola, donde el propietario de la tierra es quien determina el precio, la superficie de los lotes, la sección de las calles y el plazo del pago económico, las lotificaciones resultantes no cumplen con la normatividad urbana respectiva.
3. Ocupación de zonas de riesgo. Lo constituye la ocupación de tierras clasificadas como zonas de riesgo (áreas inundables, barrancas, zonas de deslaves o derechos de vías de cuerpos de agua), haciéndolas susceptibles de contingencias por fenómenos naturales y representa el 14% de las causas manifestadas por los entrevistados.
4. Compra ilegal. Constituye la compra de tierras de manera ilegal, ubicadas en zonas de no aptas para el desarrollo urbano o de propiedad pública, de orden federal: barrancas, derechos de vía, cuerpos de agua (superficiales y subterráneos), en litigio, zonas de preservación ecológica y otras de la misma índole que por su naturaleza no son posibles de regularizar, y representa el 14% del total de las causas referidas por los informantes.
5. Compra sin orientación. Representa el 14% de las causas manifestadas por los informantes. Se refiere a la compra y adquisición de tierras que por su ubicación, precio y formas de pago, que hacen atractivo y accesible su adquisición. Estas acciones se realizan sin ninguna orientación técnica, en relación a la normatividad urbana, carece de infraestructura y servicios básicos y servicios públicos municipales. Los adquirentes omiten la legitimidad de propiedad, usos del suelo, densidades y tenencia de la tierra, que limita, posteriormente, su regularización.
6. Lotificaciones sin orientación. Representa el 13% de las causas manifestadas por los informantes y consiste en la lotificación o fraccionamiento de terrenos de uso agrícola sin ninguna orientación técnica por parte de autoridades o especialista en la materia, respecto a la normatividad urbana a la que deberán sujetarse, figuras jurídicas de división del suelo y/o aprovechamiento, de ahí adquieren su carácter de irregular.

7. Tenencia de la tierra. Es la ocupación del espacio sobre tierras de origen social (ejidal o comunal) donde los mismos poseionarios de la tierra son quienes realizan la subdivisión y lotificación sin ningún permiso u autorización emitido por alguna autoridad estatal o municipal respectiva; por esta característica no son motivo de obras por parte del ayuntamientos respectivos, no atienden sus necesidades de infraestructura y servicios públicos municipales o, en su caso, su incorporación se hace lenta e ineficiente; constituye el 5% de las causas manifestadas.
8. Documento de propiedad. Constituye el 5% del total de las causas manifestadas y se refiere a la emisión de documentos de posesión por parte de las autoridades ejidales, al ser terrenos que no se han sujetado a un proceso de regularización de la tenencia de la tierra. En el caso de operaciones realizadas en tierras de propiedad privada, los documentos emitidos no presentan una protocolización e inscripción en el Instituto de la Función Registral; ambos limitan la emisión de los instrumentos de control y vigilancia por parte de las autoridades estatales y municipales.
9. Necesidades de suelo. Constituye la necesidad de la colectividad de contar con un pedazo de tierra donde construir su vivienda, que se satisface mediante la adquisición de tierras con uso agrícola sin importar la ubicación, tenencia de la tierra, características naturales y/o de riesgo. El precio y facilidades de pago determinan su adquisición. Esta causa representa el 2% de las manifestadas.
10. Usos del suelo. Esta razón representa el 2% de las causas manifestadas y se refiere a la adquisición de la tierra con uso agrícola sin importar el uso del suelo y normatividad establecido por los planes municipales de desarrollo urbano. Esta característica limita la gestión y obtención de los instrumentos de control y vigilancia.
11. Servicios. Esta causa representa el 1% de las manifestadas. Debido a la forma ilegal en que se adquieren las tierras y su carácter de irregular, no se encuentran consideradas para ser

provista de los servicios e infraestructura básica y servicios públicos municipales por parte del ayuntamiento.

12. Presupuesto. Esta causa representa el 1% de las manifestadas y se refiere a la limitación de partidas presupuestales municipales para destinarlos a la regularización de los asentamientos humanos, obras y acciones para la introducción de los servicios públicos municipales.

## **CONCLUSIONES**

El planteamiento que motivó el desarrollo del presente análisis es que el Estado y la sociedad, en su conjunto, interactúan y contribuyen a la formación de un espacio heterogéneo, donde las conductas de los grupos sociales enmarcan las formas de ocupación del espacio para satisfacer sus necesidades, no obstante se observa una incapacidad por parte del Estado para hacer frente a los problemas de la colectividad. El resultado es la ocupación de espacios en la periferia de las zonas metropolitanas, fuera de toda legalidad y normatividad establecida por el Estado. Su función reguladora ha sido rebasada por las acciones de la sociedad, al satisfacer sus necesidades de suelo y vivienda por sus propios medios y en espacios no aptos para el desarrollo urbano.

El análisis demuestra que las facultades del Estado para ordenar, regular, controlar y vigilar su desarrollo urbano son rebasadas por las acciones de la colectividad. Las facultades del Estado son limitadas para regular las acciones de la sociedad. La sociedad ocupa el espacio sin apego a las normas jurídicas y administrativas establecidas por el Estado. La ocupación del espacio se realiza sin apego a la normatividad y desarrolla asentamientos humanos de manera ilegal e irregular. El origen de la ocupación de los asentamientos humanos es propiciado por la venta ilegal de las tierras.

La ocupación del espacio se realiza en tierras localizadas en la periferia de la Zona Metropolitana de Toluca, y se refieren a aquellas que tienen un régimen social. La venta y adquisición de estas tierras se realiza de manera ilegal, fomentando la creación de más asentamientos humanos irregulares. Este proceso limita las posibilidades de evitar la proliferación de asentamientos humanos irregulares. La ocupación del espacio en la periferia es un proceso que se desarrolla en todos los municipios, particularmente en los municipios de menor importancia, se vuelve un fenómeno generalizado que trasciende a un nivel metropolitano.

Los ayuntamientos no presentan las facultades, atribuciones y condiciones para controlar la ocupación ilegal del espacio, presentan deficiencias en su proceso de emisión y operatividad de los instrumentos de control y vigilancia. Los ayuntamientos tienen limitadas sus facultades y atribuciones para controlar y vigilar la ocupación del espacio en todo el territorio municipal, principalmente en tierras de origen social (ejido y comunal), zonas de riesgo (cuerpos de agua y zonas inundables) y de la administración federal (barrancas y cañadas). Los procesos administrativos y de emisión de los instrumentos de control y vigilancia no consideran estas situaciones, limitando sus funciones y atribuciones.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Abbott, John**, 2001, *Remendar el tejido urbano*, s/c: mimeo
- Ander-Egg, Ezequiel**, 1995: *Autoconstrucción y ayuda mutua. El trabajo social en programas de vivienda*, Buenos Aires, Argentina: Colección política, servicios y trabajo social, LUMEN.
- Bettin, Gianfranco** 1982: "Los Sociólogos de la Ciudad" Barcelona: G. Gilli (Ht151 B47).
- Brigitte**, 2006: "Sociología Urbana O Sociología De Lo Urbano". *Estudios Demográficos Y Urbanos*, Núm. Enero-Abril, Pp. 211-225.
- Brimo, Albert** (1972), "Les méthodes d'observation des individus", en *Les méthodes des sciences sociales*, París, Editions Montchrestien, pp. 206-221.
- Browne, Enrique**, 1978: *El uso de las ciudades y de las viviendas*, Argentina: Bueno, Carmen, 1994: *Flor de andamio. Los oficios de la construcción de vivienda en la ciudad de México*, México: CIESAS.
- Castells, Manuel**, 1977: *The Urban Question*, London: Edward Arnold.
- Castells, Manuel**, 1978: *City, Class and Power*, Brasingstoke: Macmillan.
- Castells, Manuel**, 1983: *La cuestión urbana*, México: Siglo XXI.
- CONAPO, SEDESOL, INEGI** (2005) *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2005*, CONAPO, SEDESOL, INEGI.
- Del Soto, Hernando**, 1987: *El Otro Sendero*, México: Edit. Diana.
- Gutiérrez, Juan y Manuel Delgado**, 1995: "Teoría de la observación", en Delgado, Manuel y Juan Gutiérrez (coord.), 1995: *Método y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, España: Síntesis
- Kahn, Robert L. y Charles F. Cannell**, 1977. "Entrevista. Investigación Social", en David Sill, 1977: *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, Madrid: Ed. Aguilar
- Lefebvre, Henri**, 1973: *La revolución urbana*, Madrid: Alianza.
- Lefebvre, Henri**, 1991: *The production of Space*, Lóndres, Blackwell.
- Lezama, José Luis**, 2002: *Teoría social, espacio y ciudad*, México: El Colegio de México.

**Llanos, José**, 2004: “Reflexiones sobre la ciudad del capitalismo tardío”. Diseño Urbano y Paisaje Volumen I N°2. Julio, Pp. 1 – 56.

**Pérez, Daniel**, 2002: “Planeación, poder y racionalidad: reflexiones teórico-prácticas”, en Carreño Meléndez, Fermín y otros, 2002: *Planeación en México. Región y ambiente*, México: Universidad Autónoma del Estado de México.

**Rueda, Rocío**, 1999: *Mecanismos del crecimiento urbano en el Valle de Cuernavaca*, México: Instituto Estatal de Documentación de Morelos, Editorial PRAXIS.

**Sánchez, E.**, 1997: “Investigación participativa para el desarrollo rural en el centro de investigación en Ciencias Agropecuarias: ¿Realidad o posibilidad?”, en Rivera H. y otros, 1997, *Investigación para el Desarrollo Rural. Diez años de experiencia del CICA*, México: Centro de Investigación en Ciencias Agropecuarias, X Aniversario, Edit. UAEM.

**Sánchez, Rolando**, 2004: “La observación participante como escenario y configuración de la diversidad de significados”, en Tarrés, María Luisa, 2004: *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México: Edit. Miguel Ángel Porrúa

**Santos, Milton**, 1996: *Metamorfosis del Espacio Habitado*, Barcelona, España: Edit. Oikos-Tau.

**Santos, Milton**, 2000: *La naturaleza del espacio*, Barcelona, España: Edit. Ariel.

**Tarrés, María Luisa** (2004), “lo cualitativo como tradición. Paradigma positivo y la contribución de Durkheim”, en Tarrés, María Luisa, *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, Edit. Miguel Ángel Porrúa, México

**Vela, Fortino** (2004), “Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa”, en Tarrés, María Luisa (2004) *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, Edit. Miguel Ángel Porrúa, México

**Vinageras, Pablo**, 2002: “Teoría de planeación: algunas experiencias y tendencias de su discusión en el contexto de la doctrina regional”; en Carreño Meléndez, Fermín, 2002: *La planeación en México, Región y Ambiente*, México: Universidad Autónoma del Estado de México.