



Demanda y oferta de suelo para uso
habitacional de bajo ingreso en la Zona
Metropolitana de Toluca (ZMT), 1980-
2000

T E S I S

que para obtener el grado de

Maestro en Ciencias Sociales

con especialidad en Desarrollo Municipal

presenta

Abel Troche Alonso

Asesor: Dr. Alfonso X. Iracheta Cenecorta

Enero de 2009

Comité

Presidente

Vocal

Secretario

AGRADECIMIENTOS

En particular, al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por su imprescindible apoyo a través de la beca económica otorgada durante el tiempo de duración de la realización de esta maestría.

De manera general, a los integrantes del cuerpo docente de El Colegio Mexiquense, A.C., que directa o indirectamente compartieron conocimientos teóricos científicos, experiencias prácticas y los medios técnicos para comprender más ampliamente la realidad socio-espacial de los distintos ámbitos territoriales.

Muy especialmente, al Dr. Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta por sus orientaciones y sugerencias para la elaboración de este trabajo de tesis, las cuales contribuyeron en gran parte a la finalización del mismo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. JUSTIFICACIÓN	12
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	13
4. OBJETIVO GENERAL Y OBJETIVOS ESPECIFICOS	18
5. HIPÓTESIS	19
6. METODOLOGÍA	19

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO

1.1 La teoría del espacio.....	27
1.1.1 Conceptos, función e importancia del espacio.....	27
1.1.2 Enfoques de la sociología urbana.....	30
1.1.3 Teoría del espacio social.....	31
1.1.4 Los elementos de la estructura espacial.....	32
1.1.5 El papel del espacio dentro de la ciudad.....	33
1.2 La teoría de la renta del suelo.....	36
1.2.1 La teoría de la renta agrícola.....	36
1.2.2 La trasposición de los elementos de la renta agrícola a la renta urbana.....	39
1.3 El mercado de suelo urbano.....	42
1.3.1 Importancia del suelo como recurso estratégico.....	42
1.3.2 Conceptos sobre suelo urbano.....	45
1.3.3 La demanda creciente de suelo urbano.....	45
1.4 El proceso de urbanización.....	49
1.4.1 Aspectos generales del proceso de urbanización.....	49
1.4.2 Factores causales de la urbanización.....	50
1.4.3 Elementos estructuradores de la urbanización.....	51
1.4.4 Ventajas y desventajas del proceso de urbanización.....	53
1.5 La función del Estado en el desarrollo urbano, el suelo y la vivienda.....	54
1.5.1 La intervención del Estado ante los fallos del mercado.....	54
1.5.2 El papel del Estado en la planificación espacial.....	56
1.5.3 Límites de la planeación espacial.....	57

1.5.4 La necesidad de una reorientación teórica y práctica en la planeación espacial.....	59
1.5.5 El municipio en la planeación espacial.....	61
CONCLUSIONES.....	64

CAPÍTULO 2. FACTORES Y PROCESOS DETERMINANTES DE LA TRANSFORMACIÓN SOCIO-ESPACIAL EN LA ZMT

2.1 El espacio natural de la ZMT y su significación social.....	69
2.1.1 Descripción del marco espacial natural en la ZMT.....	70
2.2 Industrialización de la economía en la ZMT.....	74
2.3 Crecimiento y primacía del sector productivo terciario.....	78
2.3.1 La crisis del sector primario.....	80
2.3 Dinámica demográfica en la ZMT.....	89
2.3.1 Consideraciones generales.....	89
2.3.2 El crecimiento social de la población.....	90
2.3.3 La distribución espacial de la población.....	92
2.3.3.1 Población absoluta y relativa del Estado de México y la ZMT.....	92
2.3.3.2 Densidad de población.....	94
2.3.3.3 Población urbana y rural.....	96
2.3.3.4 Tamaño de localidad.....	97
2.3.4 Proyecciones de población y formación de nuevos hogares en la ZMT.....	98
2.4 El proceso de urbanización de la ZMT.....	100
2.4.1 Antecedentes de la expansión física.....	100
2.4.2 Integración territorial de la ZMT.....	103
2.4.3 Crecimiento urbano de la ZMT e integración territorial futura.....	105
CONCLUSIONES.....	108

CAPÍTULO 3. EL PROBLEMA DE LA DEMANDA Y OFERTA DE SUELO CON FINES HABITACIONALES DE BAJO INGRESO EN LA ZMT

3.1 Situación y composición de la población de bajo ingreso en la ZMT.....	111
3.2 Elementos explicativos sobre el incremento de precios del suelo.....	115
3.3 Datos sobre precios de suelo y vivienda en la ZMT.....	117

3.4 Oferta de suelo de bajo ingreso en la ZMT	120
3.4.1 La oferta de tierra ejidal.....	120
3.4.1.1 Régimen de la tenencia de la tierra	122
3.4.1.2 El fenómeno de la irregularidad.....	123
3.4.1.3. Urbanización de tierras ejidales	124
3.4.2 La oferta pública	129
3.4.2.1 Instituto Mexiquense de la Vivienda de Interés Social (IMEVIS)	129
3.4.2.2 Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM)	130
3.5 Requerimientos de suelo para la conformación de nuevos hogares proyectados al 2000-2030 en la ZMT	132
CONCLUSIONES.....	133

CAPÍTULO 4. BASES JURÍDICAS E INSTITUCIONALES SOBRE EL SUELO Y LA VIVIENDA

4.1 Marco jurídico de la planificación espacial.....	135
4.1.1 Nivel federal.....	136
4.1.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	136
4.1.1.2 Ley General de Asentamientos Humanos.....	136
4.1.2 Nivel estatal y municipal	137
4.1.2.1 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.....	137
4.1.2.2 Código Administrativo del Estado de México	137
4.2 Ley de Vivienda	145
4.3 Bases institucionales	147
4.3.1 Organismos públicos federales de atención al suelo urbano.....	147
4.3.1.1 Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT)	148
4.3.1.2 Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).....	149
4.3.1.3 Registro Agrario Nacional (RAN)	149
4.3.2 Organismos públicos federales de atención a la vivienda.....	149
4.3.2.1 Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS)	149
4.3.3 Organismos Estatales de Vivienda de Interés Social (OREVIS)	151

CONCLUSIONES	153
CAPÍTULO 5. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE EL SUELO Y LA VIVIENDA	
5.1. Políticas correctivas y preventivas.....	156
5.1.1 Surgimiento de las políticas de regularización y reservas territoriales	156
5.1.2 Alcances de la regularización y creación de reservas territoriales.....	159
5.2 Nuevas propuestas de políticas e instrumentos de suelo y vivienda	163
5.2.1 Reorientación gubernamental en políticas de suelo	163
5.2.1.1 Ampliación de la demanda solvente	163
5.2.1.2 Abaratamiento de la oferta	165
5.2.2 Macrodesarrollos	172
CONCLUSIONES	174
RECOMENDACIONES GENERALES	178
BIBLIOGRAFÍA	179
LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS	190
ANEXO ESTADÍSTICO	191

INTRODUCCIÓN

En el año 2004 la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT) fue poblacionalmente la quinta zona metropolitana más importante a nivel nacional, ya que para este año sumó 1 millón 451 mil 801 habitantes¹.

Dentro del contexto del Estado de México, al cual pertenece, ocupa la segunda posición —después de los municipios conurbados con el Distrito Federal— no sólo en dicho aspecto, sino también en otros rubros, el económico por ejemplo.

La importancia adquirida se debe básicamente a la localización física aledaña que ha guardado con la capital del país, lo que le ha permitido no sólo beneficiarse de los cambios generados por los procesos económicos, políticos, sociales, culturales, etcétera, que ahí se suscitan, y que buena parte de ellos ya han sido difundidos a ella, sino que territorial y ambientalmente también sufre las consecuencias negativas que los mismos generan.

Concretamente, uno de los procesos detonantes de toda la serie de cambios suscitados lo constituyó la industrialización inicial de la Ciudad de México, la cual toma impulso a partir de 1940 y posteriormente, por razones de escasez e incrementos del valor del suelo y por la instrumentación de disposiciones más estrictas sobre el cumplimiento de la normatividad ambiental en su territorio, se desconcentra hacia las entidades del centro del país; facilitada además por la serie de medidas de fomento industrial, exenciones fiscales y ambientales implementadas por los gobiernos de los respectivos estados.

Con la Industrialización del Corredor Toluca-Lerma —iniciada en la década de los sesenta— los municipios de la actual Zona Metropolitana de Toluca experimentan profundas transformaciones económicas y demográficas, que generan a su vez una creciente demanda de bienes y servicios urbanos, así como el requerimiento de mayores superficies de suelo para cubrirla, las cuales son sustraídas básicamente de áreas destinadas al sector productivo agrícola.

Para satisfacer su demanda de suelo con fines habitacionales ciertos sectores de la población enfrentan graves problemas, pues existen agentes sociales que disponen

¹ Según los datos establecidos por la SEDESOL-INEGI-CONAPO (2004) en su estudio denominado “Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México”.

de mayores medios y recursos para apropiarse de aquellos lotes más favorecidos por su localización estratégica, disponibilidad de infraestructura y equipamientos urbanos, todo lo cual les permite especular y establecer precios que sólo unos cuantos logran cubrir.

Estas acciones de monopolización del suelo generan externalidades tanto para la población de escasos ingresos —que al no tener mejores opciones optan por predios localizados en zonas de riesgos, con topografía accidentada (lo que dificulta la introducción de servicios urbanos) y en situación de ilegalidad—, como para el desarrollo urbano —que se traduce en una anarquía en el crecimiento físico de las ciudades—, y desde luego para la sustentabilidad ambiental y ecológica; situación que refleja finalmente la ausencia de una eficiente aplicación de la planificación urbana.

En términos específicos, la planificación espacial, como un instrumento que dispone el Estado para generar cambios en la distribución territorial de la población y sus actividades, se ha visto limitada por lo siguiente: la ausencia de un marco teórico integral o multidisciplinario en su enseñanza académica, lo que impide la reflexión e interpretación crítica sobre la realidad socio-espacial y por lo tanto la formulación concisa de propuestas de solución; la vaguedad o falta de claridad y precisión en su marco jurídico sobre las funciones y atribuciones de cada nivel de gobierno en materia de asentamientos humanos y obra pública; el incipiente involucramiento de la participación ciudadana; la inserción cada vez mayor del capital privado en políticas y proyectos de desarrollo urbano, con el fin de apropiarse —a través del mercado inmobiliario— de manera permanente de los medios físicos y productivos que le permitan hacer circular su capital e incrementar su ganancia.

Esto último también ha provocado que las ciudades y sus entornos sean configuradas y estructuradas conforme a sus exigencias, al mismo tiempo han generado una reducción del papel del Estado en la conducción y regulación del ordenamiento del desarrollo urbano.

La mayoría de los centros de población de la ZMT han sido los escenarios en donde se han materializado en buena parte los procesos descritos. Por ello, podemos decir que el suelo en éstas concentraciones de población se convierte en un objeto

material económico sujeto a una lucha constante por su apropiación entre los diversos agentes sociales que ahí residen².

Desarrollar el problema a que se avoca esta investigación dentro del contexto anteriormente desarrollado implica, por lo tanto, considerar en esta investigación los temas que ayuden a lograr una comprensión más amplia e integral del mismo, lo que a su vez permitirá construir un pensamiento científico más sólido. Por ello, para cumplir con los objetivos planteados he dividido este trabajo en cinco capítulos, los cuales describo a continuación:

El Capítulo 1, correspondiente al marco teórico, queda integrado por cinco apartados principales:

El primer apartado trata sobre la teoría del espacio. Fundamentalmente aquí se plantean las ideas correspondientes a los dos principales enfoques teóricos existentes en la sociología urbana, el enfoque espacialista y el sociológico, que abordados y vistos de manera independiente impiden una comprensión más amplia e integral sobre los problemas o estudios urbanos.

La visión espacialista enfatiza la importancia del espacio en la vida, organización y expresión de toda sociedad; en tanto que la visión sociológica destaca el aspecto social por encima de las cuestiones naturales y del espacio.

Entre los fundamentos teóricos emitidos por los autores de la visión espacialista se deja entrever la necesidad de considerar al espacio en todo estudio relacionado con la ciudad. También se pretende dejar establecido que la naturaleza al igual que el espacio constantemente son fragmentados y vendidos bajo las exigencias de la sociedad capitalista y que la escasez de espacios libres y los altos precios de aquellos urbanizados pueden generar graves consecuencias sociales, espaciales, políticas, ecológicas, entre otras.

Asimismo, en esta teoría se localizan los argumentos que señalan la importancia del espacio en las actividades económicas que sustenta, las dificultades que impone en la vida social del hombre y el medio simbólico que representa.

² Para Iracheta (1984), estos agentes son el Estado, el sector popular y el capital; todos ellos interactuando dentro de los mercados formal e informal.

Otros argumentos centrales dentro de esta visión son aquellos que indican que el espacio natural no tiene razón de ser cuando existe de manera independiente o cuando no se le relaciona con la vida del hombre, que el espacio es el escenario donde se plasman las diferentes expresiones económicas, político-legal e ideológicas de toda sociedad, independientemente del grado de su organización social.

El segundo apartado, que lleva por título “La teoría de la renta del suelo”, se hace referencia a los elementos desarrollados en la teoría de la renta agrícola que expuso Marx, y que fueron retomados posteriormente por los neomarxistas de los sesenta y autores relativamente más recientes para explicar el caso de los precios del suelo urbano (trasposición de los elementos).

Así, mediante el uso de los tipos de renta diferencial I, II y renta absoluta, planteadas en la teoría de la renta agrícola, estos autores la adecuan y explican más detalladamente para el caso del suelo urbano.

El tercer apartado, que tiene como tema principal el mercado de suelo, comienza con una consideración conceptual de dicho mercado, se continúa con una serie de argumentos que establecen el porqué dicho mercado es imperfecto y monopólico, así como las externalidades que genera en la urbanización.

Otras proposiciones teóricas incluidas se refieren a la importancia y valorización del suelo como mercancía y la serie de privilegios que otorga a su poseedor.

La serie de términos conceptuales sobre “suelo urbano”, “suelo en breña” y “suelo urbanizable” resultan indispensables en este capítulo, ya que su caracterización y diferenciación facilitan comprender las etapas de ocupación, transformación o configuración del suelo agrícola a suelo urbano efectuadas por los distintos protagonistas sociales que hacen uso de este recurso.

En otra línea temática, se incluyen algunos elementos teóricos que facilitan comprender la importancia del mercado informal en la solución de la necesidad habitacional de la clase popular de bajo ingreso; a pesar de lo inadecuadas e inseguras que puedan resultar en su localización física.

Para finalizar, se incluye una descripción general de la forma de operar de los actores sociales que participan en los mercados de suelo en México, cada uno de los cuales actúa según las condiciones económicas, políticas y sociales presentes

en cada ámbito territorial, llegando incluso a modificar el comportamiento de los demás actores; por ejemplo, las relaciones políticas y familiares entre constructores y funcionarios públicos determina las decisiones y orientaciones sobre la forma de urbanizar el territorio.

El cuarto apartado trata sobre el asunto de la urbanización, el cual implica un proceso que conlleva a una profunda transformación en la ocupación y utilización del espacio; por esta razón los fundamentos teóricos integrados dan cuenta de las causas que la originan.

Algunas de las causas que mayor impacto provocan a la urbanización son las de carácter económico, a tal grado que ante cualquier cambio positivo o negativo en el comportamiento de la economía nacional, directa o indirectamente sus efectos serán resentidos por la población y finalmente sobre el territorio en donde se asientan.

Otros aspectos que se destacan en el tema de la urbanización son las ventajas y desventajas que se derivan de su proceso. Como ventajas se encuentran la innovación científica y tecnológica, el mejoramiento en la calidad de algunos servicios —salud, sanidad, escuelas más equipadas, etcétera—, entre otras. Sin embargo, entre las desventajas que resultan de este proceso están las siguientes: diferencias de concentración de inversión entre las regionales; el déficit en la prestación de servicios públicos; en una dimensión social se observa el debilitamiento de los nexos de parentesco, y en la dimensión de la personalidad una individualización creciente de la sociedad urbana.

En el quinto apartado, que lleva por título “El papel del Estado en el desarrollo urbano, el suelo y la vivienda”, se integran los argumentos que justifican la intervención del Estado ante los fallos del mercado, los cuales han generado que grupos de población cada vez más numerosos transiten de una condición de pobreza moderada a un estado de pobreza extrema durante las últimas dos décadas.

Esta intervención pública tiene teóricamente como fin asegurar condiciones de vida más adecuadas a su población; es decir, lograr una justicia social.

En el asunto de la planeación espacial, la intervención del Estado es igualmente necesaria por tres razones: Algunos agentes urbanos generan externalidades en

torno al uso y aprovechamiento del suelo; los agentes afectados requieren “bienes colectivos” que sólo el poder público puede otorgar, garantizando con ello niveles de bienestar y calidad de vida, y finalmente porque el mercado inmobiliario necesita ser regulado cuando adquiere el carácter de monopolio especulativo, pues sus acciones repercuten además en costos y desventajas para la ciudad.

A raíz de la forma en como se ha venido interpretando e instrumentando a la planeación espacial actual, se recurren a las ideas que enfatizan la necesidad de una reorientación en su pensamiento teórico tradicional, ya que debido a la parcialidad y encasillamiento del conocimiento científico de las disciplinas que estudian y tratan los problemas urbanos o fenómenos socio-espaciales, es difícil lograr una comprensión fidedigna. Ante esta situación se hace necesario estructurar un pensamiento científico interdisciplinario con un análisis social y con una concepción espacial de la ciudad, todo lo cual facilitará la instrumentación más adecuadas de propuestas de solución a estos problemas.

En el asunto de la participación municipal en la planeación espacial se toma como punto de partida lo argumentado por Azuela en 1993, el cual establece que aunque la reforma de 1983 concede mayores atribuciones al municipio —entre ellas la autorización de licencias de fraccionamientos—, se tiene que ha prevalecido un libre criterio de interpretación por parte de los gobiernos estatales sobre dicha reforma constitucional. Situación que es justificable por los intereses que están en juego.

Tomando como base al marco teórico para la estructuración y desarrollo del contenido temático, en el Capítulo 2 de esta investigación se hace una descripción general de aquellos factores y procesos que han incidido en la transformación socio-espacial de la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT) en las dos últimas décadas.

En el primer apartado se describen algunas de las características fisiográficas presentes en marco espacial natural de la ZMT, las cuales han determinado la existencia de múltiples recursos naturales, y que han resultado fundamentales para el desarrollo de los procesos económicos, demográficos, urbanos, etcétera.

Estos procesos han transformado el espacio natural de la ZMT a tal grado de convertirlo en un espacio social; es decir, al espacio originalmente natural se le ha encontrado una utilidad para los fines sociales diversos.

En apartados subsecuentes de este capítulo se hace referencia a los principales procesos económicos, demográficos y urbanos que han impactado en los territorios municipales de la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT) y enfáticamente en la magnitud de la demanda de suelo requerida por sus habitantes para cubrir sus necesidades diversas, entre ellas las relacionadas con la vivienda.

Uno de los procesos económicos que desencadenó toda una serie de cambios de naturaleza diversa fue la industrialización del Corredor Toluca-Lerma en la década de los sesenta. Por ello, en su apartado correspondiente se abordan algunos aspectos concernientes a las principales políticas públicas implementadas por el Estado que favorecieron su instalación y consolidación a partir de esos años.

La industrialización de la ZMT y ciertos acontecimientos económicos de carácter nacional e internacional —la crisis económica de 1982, el ingreso de México al GATT, la reforma en 1992 al artículo 27 constitucional y Ley Agraria, y la firma en 1993 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)— acentúan la emigración de los habitantes del campo a la ciudad durante los años ochenta, provocando con ello la creciente urbanización, la terciarización de su economía y la correspondiente pérdida gradual e irrecuperable de la importancia del sector productivo primario.

En el cuarto apartado de este capítulo 2, se aborda el tema de la dinámica demográfica de la ZMT. Aquí se realiza principalmente un análisis estadístico de los datos absolutos y relativos sobre el crecimiento social, así como de las cifras de los indicadores de la distribución espacial de la población en las tres décadas de estudio. Este análisis también permitirá inducir la presión que la población total de los municipios y de la ZMT está ejerciendo no sólo sobre su territorio, sino en áreas aledañas a la misma.

Finalmente, en el quinto apartado, tocante a la urbanización de la ZMT, se incluyen datos sobre localidades mayores a 2 mil 500 habitantes; la razón, es que esto facilitará establecer con más certeza en qué localidades se está llevando a cabo los procesos de urbanización y posterior conurbación, lo que también facilitará definir en cuales de ellas el suelo está siendo requerido o absorbido con mayor intensidad.

Como continuación de este apartado, se presenta un análisis estadístico sobre la evolución del crecimiento de la superficie urbana de la ZMT entre los años 1983 y

2000. Asimismo, y con base en las tendencias actuales de crecimiento urbano de algunas de sus localidades y las de otros municipios aledaños —que han quedado conectados funcionalmente mediante la interrelación de actividades económicas, educativas, culturales, servicios de salud, empleo, etc., y físicamente a través de sus vialidades intermunicipales y regionales, pues además sobre éstas se distribuyen numerosas localidades—, se establece un escenario futuro de la conformación de dicha zona metropolitana.

El Capítulo 3, que lleva por título “El problema de la demanda y oferta de suelo con fines habitacionales de bajo ingresos en la ZMT”, constituye la parte central de esta investigación. Por ello, en un primer apartado se desarrollan los aspectos teóricos relacionados con la situación y composición de la población de bajo ingreso.

Respecto a su composición, algunos de los criterios empleados son tomados de estudios afines, por ejemplo el realizado por El Colegio Mexiquense (2005) y el efectuado por Iracheta para el Banco Mundial. En éstos se establece que la población de bajo ingreso será aquella que se ubique por debajo de los 5 veces el salario mínimo mensual (vsmm).

Con base en el rango de ingresos referido, se realiza un análisis estadístico del nivel de ingresos de la población ocupada durante los años censales 1990 y 2000, obteniéndose como resultado que para el primer año el 86.6% de la población percibió menos de 5 salarios mínimos, mientras que para segundo se registró un valor de 78.2%. Estos valores dan cuenta que la situación para la mayoría de la población no experimenta cambios significativos en sus niveles de ingresos de una década a otra, lo que se traduce en una baja en sus niveles de consumo y bienestar social.

Continuando con este mismo apartado, se hace uso de algunos planteamientos teóricos, rescatados de otros estudios, sobre los factores que determinan los precios del suelo en el mercado formal e informal; factores cuyos principios pueden aplicarse y generalizarse para el caso de la ZMT.

En otro aspecto, se presentan algunos datos relativos sobre precios de vivienda de interés social, de suelo en breña y de lotes libres de construcción en asentamientos irregulares de la ZMT. Esta información se retomó del proyecto de El Colegio Mexiquense, A.C. (2005).

Para el tema de la oferta de suelo de bajo ingreso en la zona de estudio, se inicia con una breve descripción de la situación que experimentan los propietarios de la propiedad social ante el fracaso de los proyectos productivos agrícolas propuestos por el Estado, lo que obliga a muchos de ellos —sobre todo los que tienen ejidos en la periferia de las ciudades— adoptar expectativas mercantiles inmobiliarias por la expansión urbana. Los poseedores que no logran ofertar este recurso a los agentes con solvencia económica, lo hacen para el sector popular o de bajo ingreso, ya que para esta población le resulta más redituable adquirir suelo ejidal de manera ilegal e informal, que tramitar la solicitud de un crédito o subsidio hipotecario.

En la práctica, esta magnitud ofertada de suelo ejidal queda representada por los asentamientos irregulares consolidados e identificados en el proyecto citado, además de las localidades ejidales registradas por el INEGI en 1991.

Con el objeto de entrelazar los elementos explicativos de la oferta ejidal o residual de suelo y la existencia de la irregularidad de los asentamientos humanos, se integran algunos datos sobre el régimen de la tenencia de la tierra, su disponibilidad absoluta y distribución porcentual por municipio. Esto es esencial ya que da cuenta de la reserva potencial que representan los distintos tipos de propiedad para los usos urbanos futuros y de las expectativas de oferta que representan para la población y sus actividades productivas; generadas sobre todo en la propiedad social y en razón de sus características propias de localización, de precios, de la disponibilidad de vías de acceso, servicios de agua potable y drenaje sanitario, principalmente.

Para finalizar este capítulo se incluye un cuadro estadístico con información de los nuevos hogares que habrán de conformarse en el periodo 2000-2030. Las cifras presentadas pueden constituir un referente importante para intentar estimar de manera aproximada los requerimientos futuros de suelo en estos años; aunque cabe aclarar que cualquier cálculo realizado jamás coincidirá con la realidad ya que las necesidades de lotes y viviendas de los millones de habitantes de la ZMT son cubiertas y satisfechas de manera individualizada y diferenciada, y por lo tanto resulta difícil establecer un dato preciso y homogéneo.

El Capítulo 4, que se refiere a las bases jurídicas e institucionales sobre el suelo y la vivienda, se integra básicamente en tres apartados:

El primer apartado hace referencia exclusiva a las bases jurídicas de la planeación espacial. Lo que se resalta en términos generales en los artículos de las leyes federales, estatales y municipales es lo siguiente: la alusión a las facultades, derechos y acciones concurrentes que en materia de asentamientos humanos deben guardar las tres instancias gubernamentales; los asuntos relativos a la aprobación, ejecución, evaluación y modificación de los planes o programas de desarrollo urbano; la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas; fijar las normas básicas de la acción pública para la fundación, planeación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, entre otras acciones.

En el segundo apartado se destacan algunos elementos importantes de la Ley de Vivienda. Así, en esta ley se establece que el Sistema Nacional de Vivienda –integrado por una Comisión Intersecretarial (varias dependencias), los ONAVIS, la CONAVI, los gobiernos de las entidades federativas y los municipios– debe ser un mecanismo permanente para coordinar y concertar las acciones y estrategias de la política de vivienda. Asimismo, entre sus lineamientos se señala que se deben promover oportunidades a la población más vulnerable y que las acciones de vivienda deben contribuir a la sustentabilidad urbana, la ordenación del territorio y el desarrollo urbano.

Los fines propuestos en esta ley, sin embargo resultan totalmente contrastantes con la realidad, ya que tienen poco impacto en el cubrimiento de la enorme demanda de vivienda de la población de escasos recursos y por lo tanto en la forma en que se conduce el desarrollo urbano de la mayoría de las ciudades del país, y desde luego las de la ZMT.

En tercer apartado se mencionan las principales instituciones involucradas con el suelo urbano, desde las encargas de su regularización hasta aquellas que tienen como fin generar reservas territoriales. También se mencionan los organismos nacionales y estatales vinculados directamente con los créditos y subsidios hipotecarios, otorgados tanto a la población de escasos ingresos como a la población afiliada a ciertas dependencias de carácter federal y estatal.

El Capítulo 5 trata sobre las políticas públicas sobre el suelo y la vivienda, por lo tanto queda dividida fundamentalmente en dos apartados:

En el primer apartado se abordan algunas ideas referentes a los antecedentes del surgimiento de las políticas correctivas y preventivas, hallados sobre todo en la década de los setenta y concretamente a partir de 1976, año en que se formaliza e institucionaliza la planeación urbana en todo el país a través de la creación y promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos.

En este mismo apartado se integran algunos datos estadísticos sobre la magnitud de las acciones del Estado en estas dos políticas, que finalmente permiten inferir la insuficiencia existente y el impacto poco significativo en el desarrollo urbano ante el problema permanente de la informalidad y la demanda creciente de suelo con fines urbanos.

Por último, en el segundo apartado se incluyen las políticas de vivienda y suelo consideradas novedosas, por el hecho de tener como fin producir suelo servido, legal y barato mediante dos acciones: abaratamiento de la demanda, a través del ahorro previo y otorgamiento de créditos y subsidios hipotecarios a las familias de menores ingresos, y la ampliación de la oferta, incorporando tierra al desarrollo urbano por medio de medidas fiscales e implementación de proyectos urbanos denominados "Macrodesarrollos".

1. JUSTIFICACIÓN

El México del siglo XXI enfrentan innumerables problemas de índole diversa: un constante incremento de su población, que demanda bienes y servicios en cantidades cada vez mayores; persistencia e intensificación de su pobreza, que involucra a más de la mitad de la población nacional, careciendo muchos de ellos de bienes y servicios elementales para vivir dignamente; conflictos sociales, derivados de la lucha por el poder político y el deseo de una mejor redistribución de los recursos económicos generados; escasez en el suministro y riesgo de extinción de muchos recursos naturales –suelo, agua, aire limpio, flora y fauna, etc.–; contaminación y degradación cada vez mayor de los diversos ecosistemas naturales, como resultado de la constante expansión periférica de las grandes concentraciones urbanas y la ineficiente aplicación de la normatividad ambiental; migración local e internacional de la población rural, como resultado del empeoramiento de sus condiciones de vida ante la desigual competencia con la producción agropecuaria capitalista extranjera, entre muchos otros.

El problema que aquí se pretende comprender y desarrollar se vincula a la cuestión del suministro y, por lo tanto, a la escasez relativa del recurso suelo, el cual ha dejado de ser el soporte material y sustento de las actividades productivas agrícolas para convertirse en una mercancía a disposición de los agentes sociales con mayores ventajas económicas; situación que además de generar un problema para los que no cuentan con los ingresos económicos suficientes para disponer de él de manera inmediata, provoca un impacto espacial y ambiental negativo por la forma en como se apropia, utiliza y administra dicho recurso.

Específicamente en las grandes ciudades o áreas urbanas el suelo se convierte en un recurso estratégico y sujeto a una lucha constante por su apropiación, pues todos los agentes sociales que las habitan de manera temporal o permanente lo requieren para llevar a cabo sus diversas actividades productivas y no productivas. Si a lo anterior, sumamos la carencia del suelo urbano en las zonas céntricas de la ciudad y su disponibilidad en la periferia a través de los ejidos, resulta lógico comprender por qué la lucha y la expansión urbana se da en estas áreas.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Las localidades de la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT), principalmente las que registran magnitudes considerables de población y sobre todo aquellas que se ubican cerca de las cabeceras municipales, manifiestan espacialmente en todas direcciones una expansión física urbana, lo que genera la consecuente ocupación de enormes superficies de suelo para su funcionamiento estructural urbano; es decir, áreas de suelo que son ocupadas y utilizadas para cubrir fines o satisfacer necesidades diversas: para el transporte vehicular, con fines educativos, para el funcionamiento institucional, para construir obras hidráulicas, de saneamiento, aquellas necesarias para la vivienda, la recreación, la instalación industrial, etc. Inevitablemente la mayor parte de toda esta superficie se sustrae de aquellas áreas destinadas fundamentalmente a la actividad agrícola.

De los sectores mencionados, el que demanda mayores superficies de suelo es el habitacional. Su primacía se justifica por el número considerable de población que interviene ante la necesidad social elemental que desea satisfacer: la vivienda.

Para cubrir esta necesidad la población tiene generalmente dos opciones: acudir al mercado de suelo formal o al mercado informal. Cada uno de estos mercados cubre las demandas de la población según su nivel de ingresos. Así, el mercado formal oferta suelo y vivienda generalmente a sectores de la población con altos ingresos, el mercado informal, por su parte, lo hace para los de recursos insuficientes.

La problemática que se suscita para los grupos de bajo ingreso deriva en parte por la forma de operar del mercado formal, ya que lo hace bajo características monopólicas, otorgándole cierta ventaja en la lucha por la apropiación de este recurso escaso, que finalmente cuando lo obtienen acaparan, especulan y determinan su oferta a precios elevados. Esta situación induce a los de baja capacidad optar por aquellos lotes que se ubican en áreas más alejadas, algunas de las veces con condiciones físicas poco favorables para la construcción habitacional y la dotación de servicios urbanos; adicionalmente, y con frecuencia, corresponden a zonas que están sujetas a riesgos hidro-meteorológicos, físico-químicos, geológicos y sísmicos.

Si a lo anterior sumamos la poca posibilidad que tienen los grupos de bajo ingreso de acceder a un crédito público, e incluso a un subsidio, entonces es comprensible en parte porqué la demanda de suelo urbano para este sector queda cubierta en el mercado informal y prácticamente en las zonas señaladas.

Así, la explicación de esta problemática para los grupos de bajo ingreso en la ZMT obedece en parte a la serie de cuestiones planteadas arriba, pero también a un conjunto de condiciones estructurales, en particular:

- A partir del establecimiento del Corredor Industrial Toluca-Lerma el territorio de los municipios aledaños experimenta una diversificación en sus actividades productivas y un crecimiento poblacional constante, lo que finalmente se traduce en un cambio en la intensidad de la demanda y ocupación del suelo.
- La falta de especificidad concreta en las leyes federales y locales sobre la delimitación, funciones y atribuciones en materia de planificación espacial de cada nivel de gobierno. En la práctica la aplicación de la normatividad queda sujeta a los intereses particulares.
- La falta de ejecución real del proceso de descentralización de funciones, atribuciones y recursos de la administración federal hacia los gobiernos locales municipales —lo que constituye un nuevo federalismo— con el fin de resolver los problemas y conflictos de una manera directa en este ámbito.
- Debido a los efectos derivados de las reformas al artículo 27 constitucional y la Ley Agraria de 1992, consistentes básicamente en la continua disolución del ejido y la comunidad agraria a través del involucramiento masivo e incontrolado del capital nacional y extranjero en el cambio y apropiación de estos tipos de propiedad.
- A la insuficiencia en la ejecución de las políticas e instrumentos de suelo y vivienda en la ZMT por parte del gobierno federal en coordinación con el estatal y municipal.
- Como resultado de la adopción del modelo de desarrollo adoptado por el país a mediados de la década de los ochenta³.

³ Modelo que se orienta a la inserción de la economía nacional a un mercado externo competitivo, lo que ha traído como consecuencia, aparte del crecimiento en algunos sectores productivos, mayor pobreza en cierta población.

UNIVERSO DE ESTUDIO

Efectuar estudios bajo marcos espaciales y temporales tiene sus ventajas y limitaciones. Las ventajas son que proporcionan ideas teóricas más concretas sobre el desarrollo y comportamiento de los aspectos considerados en el tema o problema de estudio. Las limitaciones se asocian a la funcionalidad temporal de dichos resultados, así como a la interpretación teórica parcial de la realidad, ya que por más que se quiera construir un reflejo lo más apegado posible de ella, esto por razones lógicas nunca será posible.

La selección del universo de estudio tiene una doble importancia: primero, la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT) es la segunda más importante —económicamente hablando— del Estado de México y en la cual las localidades y ciudades importantes de sus municipios que la integran experimentan de manera gradual procesos de urbanización y conurbación, contribuyendo y consolidando cada vez más junto con otros estados de la República Mexicana la megalópolis central del país; segundo, el crecimiento demográfico que continuará experimentando esta zona conllevará a la conformación de nuevos hogares y en consecuencia al incremento en la demanda de suelo para vivienda, lo que ante la carencia de una planeación urbana que regule eficazmente los usos del suelo y la incipiente consolidación de políticas e instrumento de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda, la zona manifestará como contraparte una decreciente importancia en las actividades agropecuarias al grado de volverse en el futuro casi inexistentes y, por lo tanto, tendría que ser dependiente de otros lugares en cuanto a los productos y beneficios que de ésta actividad se deriven.

La delimitación espacial empleada en este trabajo, y de acuerdo con los fines propuestos en el mismo, se realizó tomando en cuenta la efectuada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO) en el 2004 para determinar y delimitar las 55 Zonas Metropolitanas de México.

Sobre este referente territorial común, dichas instituciones intentan conducir sus programas y proyectos específicos. Por ejemplo, las acciones del INEGI se dirigen a la generación de información demográfica, económica y geográfica relevante para

la planeación del desarrollo; la SEDESOL, cuya política nacional se enfoca a cuestiones de desarrollo urbano; el CONAPO, asignada en la formulación de políticas orientadas a armonizar el crecimiento y distribución territorial de la población.

De las 55 zonas metropolitanas definidas, nueve de ellas destacan al mantener cifras de población de más de un millón para el año 2000: Valle de México con 18 millones 396 mil 677 habitantes; Guadalajara sumó 3 millones 699 mil 136; Monterrey registró 2 millones 613 mil 227; Puebla-Tlaxcala tuvo 1 millón 458 mil 099; Toluca 1 millón 451 mil 801; Tijuana con 1 millón 274 mil 240; León logró 1 millón 269 mil 179; Juárez con 1 millón 218 mil 817 y la Laguna registró 1 millón 007 mil 291. En el conjunto de estas nueve zonas metropolitanas residían 33.5 millones de personas que representaban el 34.4 por ciento del total nacional.

Como se observa, la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT) es la quinta más importante a nivel nacional. Esta posición es desde luego debida a la intensa relación socioeconómica, física o funcional y demográfica entre los municipios y localidades que la integran, incluso de las que se llevan más allá de sus propios límites y que repercuten en la conformación y configuración de su espacio territorial. La ZMT, de acuerdo con la delimitación institucional referida, queda conformada por doce municipios: Almoloya de Juárez, Calimaya, Chapultepec, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Otzolotepec, San Mateo Atenco, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec (véase esquema 1).

Cabe subrayar que en estudios realizados por investigadores de diversas instituciones se han considerado diferentes municipios en la integración de la Zona Metropolitana de Toluca. Por ejemplo, Sobrino (1992) no considera a Calimaya, Chapultepec, Ocoyoacac, Otzolotepec y Xonacatlán; Castillo Pavón (1992), por su parte, excluye a Almoloya de Juárez.

En el caso de Aranda Sánchez (1992), al igual que Arteaga y Alfaro (2001), así como Aguilera y Corral (1993), consideran como parte de la ZMT los municipios que aparecen en el Plan Regional Metropolitano de Toluca de 1993, a saber: Toluca, Metepec, Lerma, Zinacantepec, San Mateo Atenco, Ocoyoacac y Xonacatlán.

La diferencia de considerar a unos municipios y de no hacerlo en otras delimitaciones es por diferentes razones: en el caso de Almoloya de Juárez se

pensaba que no era posible establecer una continuidad urbanística con Toluca debido a la presencia de obstáculos topográficos; para el municipio de Mexicaltzingo, su exclusión se explica por la falta de dinamismo urbano, etc.

En lo que toca a la delimitación temporal, el periodo establecido responde sobre todo por la importancia que ha adquirido la ZMT a partir de la década de 1980, específicamente por su consolidación metropolitana en este periodo, lo cual se refleja espacialmente en el crecimiento de sus zonas urbanas, en la conurbación de algunas de las localidades o colonias con áreas de otros municipios (por ejemplo Metepec y Toluca); por el cambio de predominio de sus actividades productivas secundarias y terciarias, luego de muchos años basarse exclusivamente en las actividades primarias.

En general, en la década de los ochenta comienza una transformación espacial irreversible en las principales ciudades del país como consecuencia de la crisis económica de 1982, la cual afecta y hace más vulnerable a la mayoría de la población, que se caracteriza por su bajo nivel de escolaridad y una deficiente capacitación laboral, lo que finalmente se traduce en sus ingresos sumamente bajos; posteriormente, con la firma en 1992 y puesta en marcha en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se afecta gravemente al sector agropecuario, lo cual conduce a numerosos grupos de población campesina a trasladarse a las grandes ciudades del país en busca de mejores condiciones económicas, repercutiendo de esta manera en la agudización de los procesos de urbanización ahí presentes. El caso de la ZMT no es la excepción.

Con estas situaciones, cuyos efectos se prolongan y reflejan hasta nuestros días, los procesos de urbanización en la ZMT se caracterizan así por ser generalmente marginales o descapitalizados.

4. OBJETIVO GENERAL Y OBJETIVOS ESPECIFICOS

OBJETIVO GENERAL

Analizar desde los marcos teóricos existentes sobre los estudios de la ciudad y su territorio los principales elementos explicativos que permitan comprender la problemática de la demanda y oferta de suelo urbano para uso habitacional de bajo ingreso en la ZMT.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Como partes complementarias para el desarrollo de este tema de investigación, se proponen desarrollar los siguientes objetivos específicos:

1. Describir los principales factores y procesos que han influido en la transformación socio-espacial de la ZMT y, en consecuencia, en el incremento de la demanda de suelo con fines habitacionales.
2. Determinar los municipios, y sus correspondientes áreas, en donde se está ejerciendo presión constante y significativa sobre la ocupación y uso del suelo, generalmente de manera ilegal, para fines habitacionales. Esto a través de la representación y análisis de la información estadística demográfica de la ZMT, particularmente la de los indicadores de la distribución espacial de la población; la relativa a su crecimiento urbano; del nivel de ingresos de su población; el registro de algunos precios de vivienda de interés social, y la información sobre la tenencia de la tierra.
3. Hacer mención de los principales elementos jurídicos e institucionales en que se sustenta la acción pública en materia de suelo y vivienda en sus ámbitos federal, estatal y municipal.
4. Describir las principales políticas tradicionales que ha realizado el Estado para regular y ofertar suelo urbano a la población de bajo ingreso, así como las políticas, instrumentos y proyectos de desarrollo urbano integral considerados novedosos para contribuir a tal fin.

5. HIPÓTESIS

La demanda creciente de suelo urbano para vivienda de la población de bajo ingreso en los municipios de la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT) no puede ser cubierta por el mercado formal de suelo, ni por la oferta pública institucional; esto último, por la insuficiencia e ineficacia de las políticas y programas de suelo urbano y vivienda llevadas a efecto por el gobierno federal y local.

6. METODOLOGÍA

“El qué, el por qué, el para qué y el cómo” de este trabajo de investigación

La relación entre el hombre y la naturaleza ha entrado en crisis, pues en distintos ámbitos espaciales —particularmente de las grandes concentraciones urbanas, zonas costeras, áreas de reserva natural y preservación ecológica, etc.— se presentan hechos y fenómenos de naturaleza económica que producen externalidades negativas a ciertos sectores de la población, afectando además la disponibilidad y formas de explotación de los recursos naturales, la calidad del medio ambiente y su ecología. Una de las causas de esta situación ha sido el interés netamente económico de los agentes sociales que cuentan con capital para apropiarse de los recursos estratégicos e invertir en ellos para reproducir plusvalía e incrementar su ganancia.

La manifestación de esta problemática presenta, sin embargo, similitudes y diferencias entre y al interior de los países y regiones del mundo, debido fundamentalmente a cuestiones que se relacionan con su grado de organización social, educación, cultura, eficiencia y efectividad de las acciones de aplicación, control y evaluación del marco jurídico sobre el uso, aprovechamiento adecuado de los recursos naturales.

Así, en las grandes ciudades de los países en desarrollo ocurre, por ejemplo, que la expansión física de sus periferias —generadas por el crecimiento natural y social de su población— sea conducida generalmente por sus distintos actores sin observar un orden y a costa de la ocupación de superficies cada vez mayores de suelo agrícola, provocando con esto una serie de repercusiones: pérdida constante de la producción y autosuficiencia alimentaria del sector primario, y con ello la

desaparición de formas y costumbres de la población local en el aprovechamiento de los recursos que adicionalmente se localizaban en estas superficies de suelo; la interrupción del flujo de los ciclos naturales de algunos elementos vitales, básicamente del agua, el nitrógeno y el carbono; la urbanización de estas áreas provocará la demanda creciente de servicios públicos, y el cubrimiento de algunos de ellos requerirá la importación de otros recursos que se hallan en fuentes distantes, lo que implicará destinar inversiones cuantiosas para obras de infraestructura para su conducción y administración; la contaminación incesante de cuerpos de agua naturales de carácter intermitentes y permanentes —ríos, arroyos y mares— por descargas domésticas e industriales; incremento de la contaminación atmosférica por el uso intensificado de vehículos con motor de combustión interna, entre otros.

En el caso de las zonas costeras, las empresas inmobiliarias hoteleras y de servicios turísticos impactan con sus obras y edificaciones las zonas naturales localizadas en estos sitios, al grado de poner en peligro de extinción las bellezas escénicas, representadas por los arrecifes coralígenos, los manglares, esteros, las dunas costeras, etc. De igual modo, muchas de las especies faunísticas de estas zonas se encuentran en la misma situación.

Lo anteriormente enunciado constituyó la visión general preliminar que se tomó como punto de partida para desarrollar este trabajo de investigación.

Como se deja entrever en esta breve exposición la preocupación primordial recae en el cuidado y preservación de los recursos naturales, específicamente del suelo, agua, flora y fauna, más si éstos son esenciales para el desarrollo de la vida del hombre, pues dependiendo de su disponibilidad, calidad y potencial de uso, se generan y diversifican las actividades económicas productivas y, por lo tanto, las concentraciones humanas.

No obstante la importancia señalada, se sabe que la presión que se ejerce sobre estos recursos va en aumento a medida que crece la población y sus necesidades de consumo de bienes públicos se intensifican.

Así, ante la amplitud del universo que estos recursos representaban, fue obligatorio reducir aún más el objeto de estudio, de tal manera que se eligió abordar exclusivamente el tema de suelo, específicamente el destinado para fines

habitacionales; ello porque una parte considerable del crecimiento urbano de las ciudades se debe al cubrimiento de las necesidades de vivienda de la población que ahí decide radicar, ya sea de manera temporal o permanente.

Una vez definido el objeto de estudio, se procedió a delimitar su ámbito espacial y temporal.

Para lo primero, la consideración fue que el trabajo debería enfocarse a una zona cercana y que de ella se tuviera el conocimiento aproximado de sus características geográficas, socio-económicas y de los procesos urbanos que ahí ocurren y que de algún modo coincidieran con el contexto descrito; para esto también se aprovechó el conocimiento adquirido en estos aspectos durante la aplicación de práctica profesional laboral en la mayoría de los municipios de esta zona. De esta manera se definió como referente espacial la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT), cuya integración territorial municipal ha sido definida de forma distinta por fuentes diversas.

En el caso de la delimitación temporal, igualmente se tomó como base la información generada en otros estudios urbanos y que tuvieron como marco espacial dicha zona metropolitana. En ellos se menciona que su conformación y consolidación comienza a darse a partir de los años ochenta; aunque también encontramos argumentos que señalan que esto se presenta desde la década de los sesenta con la industrialización del Corredor Toluca-Lerma, la cual trajo consigo cambios económicos, demográficos y urbanos importantes en el territorio y la población de los municipios metropolitanos aledaños a esta zona, propagándose posteriormente y de manera gradual a los municipios restantes.

Los primeros argumentos se corroboran por el hecho de que a inicios de los años ochenta las áreas urbanas de casi todas las cabeceras municipales de los municipios metropolitanos estaban conformadas por pequeñas superficies y en sus periferias existían zonas continuas con uso de suelo netamente de tipo agrícola; incluso en ciertas localidades de la ciudad de Toluca —Santa Ana Tlapaltitlán, San Lorenzo Tepaltitlán, Capultitlan, San Mateo Oxtotitlán, etc.— esto era para aquel tiempo muy representativo.

Posteriormente, a finales de los años ochenta las áreas centrales y periféricas de los municipios más importantes —Toluca, Metepec, Lerma y Zinacantepec— presentan

ya otra fisonomía: densidades mayores de ocupación del territorio, dado por la consolidación de los asentamientos ya existentes y la aparición cada vez más de conjuntos habitacionales y áreas de vivienda popular dispersos y desordenados en distintos puntos de su territorio; la presencia de espacios intersticiales entre áreas habitacionales y la infraestructura vial, lo que finalmente se traduce en la baja compactación de sus ciudades o centros de población; la definición y consolidación de los corredores urbanos e industriales localizados en las principales vías, que ejercen una influencia regional y a partir de los cuales se va urbanizando y configurando cada vez más el territorio metropolitano.

Finalmente, y para integrar totalmente el título del trabajo y sobre éste orientar su desarrollo, se buscó encontrar la explicación tentativa sobre las acciones que ha realizado el Estado para evitar que los centros de población en general sigan creciendo de esa forma; es decir, la serie de medidas preventivas implementadas desde hace ya varias décadas. Lo que se concluyó fue que las políticas públicas sobre el suelo y la vivienda no han sido lo suficientemente consistentes para poder ofertar suelo con fines habitacionales y por ello la búsqueda de otras alternativas por parte de la población para resolver esta necesidad.

Después de lo anterior, que básicamente responden a las preguntas de ¿el qué y por qué? de esta investigación, lo que sigue es la formulación de la pregunta obligada en toda investigación científica: ¿el para qué de este trabajo? Una de las respuestas es que su finalidad se basa en la búsqueda, análisis, comprensión y consolidación del conocimiento científico, es decir, en la reflexión teórica sobre las cuestiones que determinan la presencia y permanencia de este problema socio-espacial, que al parecer responde a un conjunto de causas estructurales y que al mismo tiempo se han generalizado en otros ámbitos territoriales.

Por lo tanto, a medida que se logra profundizar en estos aspectos se estará en posibilidad de contar con los medios necesarios para plantear en algún momento dado propuestas de solución y así poder contribuir al cambio en beneficio de la colectividad.

En otro asunto, y para cumplir con los objetivos establecidos en este trabajo, se realizaron las siguientes actividades:

1. Revisión bibliográfica y adopción de elementos teóricos-conceptuales. La existencia y disponibilidad de información resultan esenciales para el conocimiento adecuado de los fenómenos o problemas que nos afectan; como contraparte, los sesgos provocados ante la carencia o inexistencia total de ésta repercute en la comprensión parcial de la realidad.

El contenido de este trabajo, indudablemente, se caracteriza por presentar en algunos aspectos la existencia suficiente de información, pero por otro lado, en algunos temas aún faltan esfuerzos científicos para generarla. Por lo tanto, en la medida en que se logren estas últimas propuestas se estará en posibilidad no sólo de aportar elementos más concisos sobre el tratamiento de la problemática planteada, sino de lograr la consolidación de un pensamiento científico más amplio. Teniendo en cuenta estas consideraciones, se procedió a la búsqueda de información en los distintos acervos bibliográficos de las bibliotecas especializadas sobre estudios urbanos y de planificación espacial, de arquitectura, geografía y sociología. La información hallada correspondió fundamentalmente a un ámbito de aplicación de carácter municipal, estatal y nacional; aunque en muy contados casos se hallaron documentos elaborados en el idioma inglés y traducidos al español, con ideas centrales que podrían aplicarse para los casos de algunas ciudades del país y específicamente para el caso particular de la ZMT, que como ya se mencionó muchas de ellas obedecen a las mismas causas y guardan por lo tanto características similares.

Posterior a la etapa de localización y selección de las fuentes bibliográficas, se prosigue con la revisión, análisis, comprensión y síntesis de los planteamientos sustanciales contenidos en cada obra; lo que facilita al mismo tiempo la integración de la estructura del marco teórico y la mejora de su contenido, el cual también resultó esencial como guía para el desarrollo de los capítulos de esta investigación.

A parte de las fuentes documentales consultadas, se consideró necesario recurrir a uno de los medios y recursos electrónicos que facilitan acceder de manera inmediata, con relativa rapidez y ahorro en recursos a determinado tipo de información: el Internet.

La información que se pudo obtener por este medio fue básicamente la siguiente: la legislación sobre el desarrollo urbano en los tres niveles de gobierno; los programas de financiamiento y subsidios del suelo y vivienda, promovidos y otorgados por los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS) y el Instituto Mexiquense de la Vivienda Social (IMEVIS) del Estado de México; los Planes de Municipales de Desarrollo Urbano de los 12 municipios de la ZMT; el Código Administrativo del Estado de México, y la Ley de Vivienda, básicamente.

La razón de integrar el contenido de algunos artículos sobre la normatividad jurídica del suelo y la vivienda fue para presentar el grado de coherencia interna que aparentemente presentan, pero que en la realidad más bien su aplicación es adoptada según los intereses particulares predominantes y sin que se cumplan total y cabalmente sus disposiciones obligatorias de carácter general.

2. Elaboración de cuadros estadísticos y esquemas cartográficos. Con el fin de disponer de información estadística y cartográfica sobre los aspectos demográficos, económicos, de crecimiento urbano, agrarios y geográficos, de precios de suelo, políticas de regularización, de generación de reservas territoriales, etc., desarrollados en este trabajo, se acudió en primera instancia a las fuentes censales oficiales, documentos y artículos públicos, ensayos académicos o de investigación científica, proyectos de desarrollo urbano, los planes municipales de desarrollo urbano, entre otros.

Asimismo, y con el propósito de lograr conseguir información de fuentes más directas, se acudió a las siguientes instituciones o dependencias públicas: la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México, para tratar de reunir datos estadísticos e información cartográfica actualizados sobre la superficie ocupada por la expansión física de las áreas urbanas de los municipios metropolitanos; el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEGI), para recabar información de los planos de la propiedad social que fueron delimitadas y medidas durante la ejecución del Programa de Certificación de Derechos Agrarios y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE); el Consejo Estatal de Población (COESPO), en donde se buscó y solicitó datos sobre la proyección de hogares conformados y el número de integrantes por hogar para el periodo 2000-2030, y finalmente en el Instituto de investigación e Información Geográfica, Estadística y Catastral del

Estado de México (IIIGCEM), encontrándose información sobre la extensión territorial de los municipios de la ZMT, pero no así de la cartografía referente a la urbanización ocurrida específicamente en el periodo 1980-2000.

Esta búsqueda, sin embargo, no rindió los frutos esperados debido a las prácticas burocráticas existentes y que impiden acceder a información sustancial, por lo que se decidió retomar otras fuentes distintas de información y de relativa actualización: VII Censo Agropecuario 1991; Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2003; Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2003 de cada municipio, y Síntesis Geográfica del Estado de México 1981.

Como ya se hizo mención en apartados anteriores, una de las características encontradas en cierta información estadística y cartográfica es que en su generación y representación no se observan periodos homogéneos, ni el empleo de las mismas variables de un periodo a otro, etc., por lo que muchas veces los objetivos y el análisis correspondiente tienen que ajustarse a su existencia; de hecho así sucedió para la información sobre el régimen de la tenencia de tierra, datos sobre superficie ocupada por la urbanización de la ZMT, nivel de ingresos de la población, magnitud de las acciones en políticas de regularización y prevención, grado de atención a los programas de subsidio y créditos hipotecarios de los organismos de suelo y vivienda, entre otros.

Tomando como base la consideración anterior, la síntesis y representación de los datos encontrados se realizaron en su mayoría de acuerdo con el periodo establecido en este estudio y en función de la integración territorial municipal de la zona metropolitana; además en algunos de los cuadros estadísticos se buscó que los resultados fueran comparativos con respecto al Estado de México.

Como complemento a estos cuadros, se agregó un análisis explicativo de la situación y evolución de los valores entre un periodo a otro, señalando en algunos casos las causas y consecuencias posibles de su comportamiento.

En relación a los esquemas cartográficos, particularmente se elaboraron los siguientes: el primero permitió hacer referencia a la integración territorial de la ZMT y su localización en el contexto estatal; el segundo representó las principales características fisiográficas del territorio metropolitano, el cual incluye rasgos geomorfológicos, orográficos, hidrológicos, de vegetación, etc.—, esto facilitó

además comprender la importancia que han tenido los elementos físicos como soporte para el desarrollo y conducción de los procesos económicos, demográficos y urbanos de la zona metropolitana; en el tercero se incluyó la clasificación de territorio según lo establecido en cada Plan Municipal de Desarrollo Urbano de los municipios que integran dicha zona metropolitana, lo que resultó fundamental para tener idea de qué áreas pueden constituir la oferta inmediata de suelo urbano —que de igual forma dependiendo de su localización se puede inferir el tipo de tenencia de la tierra que sustenta, la existencia de servicios urbanos y el sector de población que pueden disponer de estas áreas—; el cuarto esquema integró la distribución de los ejidos con procesos de urbanización significativa. Este último esquema permitió dar una idea general de los ejidos que están facilitando el cubrimiento de la demanda de suelo urbano no solo de tipo habitacional, sino para distintos fines.

De igual modo, para la representación y localización espacial cartográfica de los ejidos urbanizables se tomó como referencia la información de las cartas topográficas con Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEBS) del INEGI, en específico las empleadas en la realización de los Censos Agropecuarios, ya que en ellas se delimita la propiedad social a través de áreas de control que fueron definidas para las cuestiones operativas de dicho censo.

Cabe hacer mención que para la elaboración de los cuatro esquemas cartográficos fue necesaria utilizar una de las herramientas de dibujo más actuales asistido por computadora: el Arc. View, cuya manipulación permite, al igual que otros paquetes cartográficos, la vinculación, sobreposición, actualización y representación de distintas capas de información de carácter geográfica, estadística, demográfica, etc. En el caso de la representación de los datos estadísticos de los distintos cuadros temáticos, se hizo necesario primeramente realizar sus cálculos mediante el programa “Excel” y después trasladar los valores en cuadro de tablas “Word”.

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO

1.1 La teoría del espacio

1.1.1 Conceptos, función e importancia del espacio

El espacio, que constituye una parte importante de la naturaleza física y sobre el cual se manifiestan las diversas formas de organización de una sociedad, ha sido abordado desde diferentes perspectivas teóricas que se localizan en autores como Lefebvre, Claval, Pradilla, Lezama, Castells e Iracheta.

En Lefebvre (1976) se halla una concepción diversificada del espacio, ya que maneja conceptos abstractos y conceptos puros; de igual modo, al espacio le otorga una importancia de acuerdo con su función e incluye argumentos que evidencian el riesgo de su escasez.

Respecto a lo abstracto, menciona que el espacio se presenta tal como coherencia y modelo de coherencia. Articula lo social y lo mental, lo teórico y lo práctico, lo ideal y lo real (Lefebvre, 1976: 28).

En otro sentido, dice que la naturaleza al igual que el espacio, junto con el espacio, se ve a veces destrozada, fragmentada, vendida bajo formas de fragmentos y ocupada globalmente. Se ve aniquilada como tal y reorganizada siguiendo las exigencias de la sociedad neocapitalista. La escasez de espacios libres en las zonas industrializadas y urbanizadas ofrece, por demás, un fuerte contraste con el vacío de los espacios aún no ocupados, los desiertos terrestres y los espacios interplanetarios; por consiguiente, el alto precio alcanzado por los espacios ocupados y la escasez, cada día mayor, de los espacios aún por ocupar, constituye un fenómeno reciente cuyas consecuencias son cada vez más graves.

Para Claval (1982), el espacio interviene en la vida social y en el juego del poder de tres maneras:

... es sostén de la vida y de la actividad; es obstáculo para la vida de relación, y sirve de base a la actividad simbólica (Claval, 1982:19).

Como sostén de la vida y la actividad resalta una serie de argumentos imprescindibles: su revalorización y utilización social entrañan un mínimo de orden; es decir, se pone en duda el dominio sobre el ambiente si no se respetan los imperativos de la agricultura, de la ganadería o de la silvicultura. Asimismo, los recursos para la producción están sometidos a un deterioro prematuro si no se les protege de las torpezas de quienes no comprenden su valor y su finalidad.

Como obstáculo para la vida de relación, el espacio vuelve costoso el transporte de los bienes, difícil y lento el traslado de las personas, crea una opacidad de la cual es difícil triunfar. Así, quienes se encuentran en los puntos neurálgicos de la red están mejor colocados que los otros: están encima de ellos porque están implantados en los niveles más altos de un sistema jerárquico.

La instalación de las infraestructuras de circulación y de comunicación genera una diferenciación del espacio, dando ventajas a quienes se localizan cerca de ellas. Esta situación es origen de influencia y desigualdad.

Pradilla (1984) hace referencia a un espacio utilizado conceptualmente de una manera más extensa e indiscriminada en las distintas áreas o disciplinas de estudio, algunas de las veces no refiriéndose a un espacio propiamente físico.

...Lo hallamos en las matemáticas, la física, la biología, la geografía, la escultura, la pintura, la música, la religión, etcétera. En cualquiera de estos campos, científicos o

ideológicos, el “espacio” puede designar una relación real o imaginaria, concreta o abstracta, práctica o teórica (Pradilla, 1984:34).

Lezama (1990), exponiendo algunas ideas expuestas por Lefebvre, establece que el espacio es un objeto de consumo, un instrumento para la dominación política y un elemento constituyente de la lucha de clases. Bajo esta perspectiva, Lefebvre concibe al espacio urbano como una realidad que se ordena, homogeneiza y segrega por la acción del Estado para imponer su propia dominación y la de las clases que representa. Dicho en otros términos, el espacio se convierte en un instrumento para el ejercicio del poder, expresa la jerarquía existente en la estructura social y política y contribuye a la reproducción social.

En la teoría del espacio expuesta por Castells (1991), se plantea que el espacio no es una página en blanco, sino que es el escenario en donde tienen lugar las acciones del hombre sobre la naturaleza; es decir, donde el hombre se transforma y transforma su medio ambiente en su lucha por la vida y por la apropiación diferencial del producto de su trabajo.

Iracheta (1992) establece y caracteriza los tipos de espacio existentes, tanto los que se hallan en forma independiente del hombre, como los surgidos por la interacción social; además, afirma que las diferentes conceptualizaciones corresponden históricamente a diversas formaciones sociales.

... el “espacio” puede ser considerado como algo objetivo, como un objeto en sí mismo, con una existencia independiente de un contenido, lo cual nos conduce a la idea de un “espacio absoluto” (Iracheta, 1992:132).

Este concepto de espacio alude a las limitaciones físicas que el medio ambiente impone a la población, la cual en determinado momento no puede hacer algo contra ellas.

Otro concepto que desarrolla este autor es el de espacio “relativo”, el cual es entendido como aquel que existe sólo porque los objetos existen y se relacionan entre ellos. En otras palabras, el espacio es relativo entre dos puntos dependiendo de los medios de su transportación.

Una tercer concepto es el referente a “espacio relacionado”. Aquí el espacio adquiere importancia ya que esta contenido en los objetos que contienen y presentan dentro de sí relaciones con otros objetos.

Sobre estos conceptos el autor concluye que el espacio no es “absoluto”, “relativo” o “relacionado” en sí mismo sino que puede devenir en cualquiera o todos ellos simultáneamente dependiendo de las circunstancias.

1.1.2 Enfoques de la sociología urbana

En su artículo “Hacia una revalorización del espacio en la teoría social”, Lezama (1990) toca un asunto polémico de la sociología urbana, referente a los diferentes enfoques que existen sobre la forma de abordar los problemas o estudios urbanos. En este campo de estudio existen dos corrientes de pensamiento, delimitados en función del recorte analítico de su objeto de estudio y del objeto teórico que construyen (Lezama, 1990: 35).

En la primera perspectiva teórica el objeto de estudio esta constituido por lo espacial, bajo cualquiera de sus combinaciones posibles. Por ejemplo, lo espacial como estructura física construida por el hombre, lo espacial como determinante de conductas sociales, lo espacial como escenario de lo social pero como una realidad analítica relevante, lo espacial como una realidad socialmente producida, etc.

En la segunda corriente de pensamiento se toma como principal característica un recorte analítico más estrictamente sociológico, tomando como objeto de reflexión lo social, más que lo espacial y los procesos urbanos, más que la ciudad como entidad física, pero sin atribuirle ningún estatuto de legalidad epistemológica a lo urbano que, bajo esta lógica, debe remitirse a la teoría social.

Lezama dice que la llamada visión espacialista ha sido desdeñada en distintas corrientes de pensamiento por la presencia, como lo señala Giddens, de un cierto prurito sociológico. Esto ha impedido valorar aportaciones tan significativas dentro de esta corriente de pensamiento como las del propio Lefebvre y apreciar también la inmensa separación teórica de estos autores respecto a las primeras ideas esbozadas por los ecologistas y aún respecto a los clásicos del pensamiento social. Una idea fundamental que recoge Lezama de la obra “ La cuestión urbana” de Castells, es la que plantea lo siguiente: al negar la influencia de lo espacial en la configuración de los sistemas espaciales, se niega también toda posibilidad de trascendencia histórica de los movimientos sociales.

Castells considera que al retomar los postulados básicos espacialistas, ello no implica el regreso al positivismo, ni la incursión de las ciencias naturales en el dominio de lo social, es ante todo una apertura a lo real, un reconocimiento del papel ocupado en la actual lucha política urbana por los distintos protagonistas o sujetos históricos que se disputan el espacio urbano, es abrir una especie de ventana teórica al mundo de la realidad social (Lezama, 1990: 43).

1.1.3 Teoría del espacio social

El espacio en sí mismo o aquél existente de manera independiente del hombre no tiene razón de ser. El espacio adquiere importancia cuando se le relaciona de diversas maneras con la vida del hombre, cuando él mismo le da un uso, sea de forma directa o indirecta, cuando contribuye a la realización e integración no sólo de actividades, sino también de relaciones sociales, en suma, cuando genera un bienestar a la sociedad circunscrita en él.

Castells (1991: 141) explica esta relación socio-espacial diciendo que el espacio es un producto material en relación con otros elementos materiales, entre ellos los hombres, los cuales contraen determinadas relaciones sociales, dando al espacio una forma, una función, una significación social. No es, por tanto, una mera ocasión de despliegue de la estructura social, sino la expresión concreta de cada conjunto histórico en el cual una sociedad se especifica.

Pradilla (1984), en cambio, argumenta que el espacio es mero soporte material para satisfacer necesidades diversas.

Las características objetuales del soporte material están determinadas por la necesidad para cuya satisfacción ha sido producido: la vivienda para proteger a los hombres de la naturaleza y garantizar su producción biológica; el palacio para soportar el funcionamiento del poder político y sus relaciones; el templo para realizar los ritos que ligan al hombre con su "Dios"; la fábrica para albergar los procesos de producción; el almacén para realizar en él las relaciones de intercambio mercantil, etcétera (Pradilla, 1984: 93).

Por último, Iracheta (1992) dice que el espacio es un objeto material que entra en combinación con procesos sociales. Es a través de este relacionamiento que el espacio tiene una función, una forma y significación social. En este sentido, el

espacio no es algo para la ubicación de la sociedad sino una expresión de esta ubicación.

En conclusión, este autor señala que conceptos como “espacio” no pueden ser considerados como entidades en sí mismas, sin significación social, o como simples recursos físicos para el establecimiento de actividades humanas.

1.1.4 Los elementos de la estructura espacial

Aquí el espacio se concibe como un escenario en el que no pueden faltar las diferentes expresiones sociales más comunes de toda sociedad, no importando el grado de desarrollo que posea. Dichas expresiones son producto del modo de pensar, del modo de actuar, de organizarse, de relacionarse, de llevar a cabo las actividades productivas y no productivas cotidianas, que de una u otra forma están interrelacionadas, que muchas de ellas tienen un referente histórico y que además son resultado de la interacción socio-espacial.

Una sociedad donde el modo de producción capitalista es el dominante, se constituye por varias estructuras, por ejemplo la económica, la política-legal e ideológica. Cada estructura se constituye por un número de elementos que se combinan en diversas relaciones y cada una de estas estructuras tiene una expresión espacial (Iracheta, 1992: 138).

Para cada una de las estructuras, el autor citado realiza una descripción. Por ejemplo, la espacialidad de la estructura económica se expresa a través del proceso de producción, consumo y de intercambio o circulación.

El proceso de producción se expresa espacialmente por fábricas, oficinas, etc.; es decir, aquellas localizaciones específicas para la producción de bienes, servicios e información.

El proceso de consumo se expresa espacialmente por la vivienda, los servicios públicos, etc.; es decir, aquellas actividades y localizaciones que se relacionan con la apropiación individual o colectiva del producto económico.

Finalmente, el proceso de intercambio o circulación, se expresa espacialmente por aquellos canales y redes como el tráfico, comercio, etc., donde tienen lugar las transferencias de mercancías y dinero, entre producción y consumo así como al interior de cada uno de éstos.

La estructura político-legal se expresa espacialmente a través del “fraccionamiento o segmentación del espacio”. Es decir, la diferencia jerárquica entre unidades espaciales, por ejemplo los distritos, áreas urbanas, barrios, etc.; también se expresa en acciones en la organización económica del espacio, a través de la regulación-dominación ejercida por las instituciones.

La estructura ideológica se expresa espacialmente por redes de signos, que tienen forma espacial y afectan a la sociedad como un todo. Ya sean las iglesias o catedrales medievales, diseñadas como puntos focales, con la predominancia de sus torres y agujas, o las torres de cristal de las grandes corporaciones del capitalismo moderno —por ejemplo Santa Fe en el D.F.—, son símbolos de la ideología predominante en su tiempo. Los elementos perceptuales o simbólicos de la forma urbana son por lo tanto, expresión de las relaciones sociales.

Las estructuras que conforman a la sociedad y sus elementos integrantes, no son obviamente exclusivos ni independientes uno del otro. Por el contrario, cada elemento dentro de cualquier estructura y cada estructura en sí misma, representan la totalidad social. Cada elemento está relacionado con el resto de elementos dentro de su propia estructura y con otros elementos en otras estructuras.

Dentro de esta interrelación existen, sin embargo, estructuras predominantes que afectan a las demás. Por ello, Iracheta (1992: 140) dice que la estructura económica es la que tiene mayor jerarquía dentro del sistema, cualquier conflicto entre la evolución de la base económica y elementos dentro de la superestructura (política-legal e ideológica) debe ser resuelto a favor de la primera .

1.1.5 El papel del espacio dentro de la ciudad

Lefebvre (1973), Castells (1981) e Iracheta (1988) plantean aquellas ideas que permiten comprender el papel que juega el espacio en las ciudades de los países capitalistas, enfáticamente en los países en desarrollo.

Lefebvre, por ejemplo, plantea que las relaciones capitalistas se reproducen todos los días por medio de la utilización cotidiana del espacio. Para ello sostiene que la lógica que subyace en el uso social del espacio, no es la de las necesidades humanas, sino la del capital. El capitalismo ha hecho del espacio un instrumento

para la valorización de los grandes capitales. Esto significa que al controlar la producción en general, la clase dominante controla la producción del espacio y los fines que le son inherentes.

Lo interesante en el mismo Lefebvre (1973: 168) es la serie de contradicciones que establece y que se derivan por la producción capitalista del espacio:

- El espacio se intercambia de manera fragmentaria pero se conforma como totalidad mundial.
- En el espacio se expresa la contradicción entre tierra, capital y trabajo.
- El espacio urbano se convierte en sede de contradicciones específicas. Por una parte, las que derivan de la urbanización de la sociedad y que tienen como consecuencia la absorción del campo por la ciudad; por otra parte, las que provienen de la ruralización de la ciudad, en la medida que el crecimiento urbano queda sometido a la propiedad del suelo y a las contradicciones que de allí derivan.
- El dominio sobre la naturaleza implícito en el desarrollo de las fuerzas productivas y conducido por la lógica de la ganancia destruye a la misma naturaleza.
- Se presenta una relación contradictoria entre dispersión, segregación y centralidad, en términos de riqueza, información, poder y violencia.

En suma, para Lefebvre el espacio es el lugar en el cual se reproduce la sociedad en su conjunto y por ello es el sitio de grandes confrontaciones políticas. También arguye que el capitalismo es un modo de producción que penetra a todos los ámbitos de la vida social, por lo que de aquí se deriva una contradicción básica entre ganancia capitalista y necesidad social.

Los conflictos urbanos que se originan por el uso del espacio y por el dominio de la vida cotidiana, constituyen para Lefebvre lo más significativos de los tiempos modernos.

Para Castells, en cambio, la expansión del capital lleva implícita la expansión de sus contradicciones, manifiestas tanto en la organización del espacio como en los procesos sociopolíticos.

En la organización del espacio, las contradicciones se generan por la concentración diferencial del crecimiento industrial de servicios y comercial en unos cuantos polos, lo que a parte de generar y profundizar desequilibrios regionales provoca emigraciones masivas de población rural; situación que inhibe en la demanda de bienes de consumo colectivo en las ciudades y que al no ser satisfechas por la

inversión privada —que exige tasas de ganancia fuera del alcance del poder adquisitivo de las mayorías— y el sector público se produce la llamada “urbanización marginal”.

Iracheta (1988) plantea inicialmente que la ciudad como forma física, no es el resultado de circunstancias fortuitas ni su organización es improvisada, sino que es la consecuencia histórica de las leyes de circulación del capital.

La concentración urbana es (...) una condición necesaria para el desarrollo de formaciones sociales capitalistas en el sentido de que las aglomeraciones urbanas aparecieron históricamente como la condición necesaria para la división del trabajo en la sociedad... (Iracheta, 1988: 142).

Así también, esta organización espacial en las ciudades es la respuesta a la necesidad del capitalismo de “reducir los costos indirectos de la producción y los costos de circulación y consumo a fin de acelerar la tasa de rotación del capital y así incrementar el periodo durante el cual el capital es...utilizado productivamente” (Iracheta, 1988: 143).

En este sentido, en la reducción de estos costos indirectos interviene el capital inmobiliario para “planificar” y equipar el espacio, con ayuda del Estado, a fin de incrementar la eficiencia de las actividades comerciales, financieras y administrativas capitalistas, Estas acciones no sólo afectan al mercado global de la tierra urbana, la localización del soporte material para el desarrollo de la producción, consumo e intercambio, sino que además juega un papel directo e influyente en la configuración del espacio urbano en las sociedades capitalistas en desarrollo; esto último debido a que con su intervención se cargan precios más altos al espacio, precios que no tienen relación alguna con la inversión original en construcción y los costos del capital inmovilizado.

Mientras mayor sea la inversión estatal en infraestructura y servicios, mayores serán las oportunidades para el capital inmobiliario para expandirse geográficamente y extraer las formas de renta I y II.

1.2 La teoría de la renta del suelo

1.2.1 La teoría de la renta agrícola

La importancia de la serie de ideas expuestas por Marx en *la teoría de la renta agrícola* son fundamentales para la comprensión y explicación de los problemas relativos al suelo urbano —precios, especulación, etc.— y cuestiones afines que se plantean para su solución —políticas de reservas territoriales y recuperación de plusvalía para ofertar suelo a los pobres, etc.—, ya que los términos inicialmente formulados y aplicados para el caso de los terrenos agrícolas han sido el referente obligado para determinar no sólo la conformación de estos aspectos, sino también para saber cómo han influido actualmente sobre la distribución de las actividades productivas y la segregación socio-espacial de algunos sectores de la población en la búsqueda de solventar su necesidad de vivienda en zonas específicas de la ciudad.

Así, para este autor, la renta del suelo es todo aquello que el arrendatario paga al terrateniente en forma de canon por la autorización de explotar su tierra (Marx, 1894: 582).

Por otro lado, al plantearse la pregunta: ¿Qué es lo que la renta paga? Harvey (1974) en una respuesta simple dice que esta renta constituye un pago que hace un usuario a cambio del privilegio de usar un recurso productivo escaso que es propiedad de otra persona.

Para Jaramillo (1982), los arrendatarios o los usuarios de la tierra están representados por los capitalistas, los cuales ceden una parte de sus ganancias a favor de los terratenientes, pues la tierra es una condición de su producción, que esta por fuera del capital. También sostiene que quien controla el dominio sobre la propiedad jurídica de la tierra, controla en realidad una condición de la acumulación que es externa al capital. De esta forma el terrateniente, sin participar en la producción, está en capacidad de exigir una parte de la ganancia, como condición de su autorización al acceso del capitalista a la tierra, por lo tanto, como requisito para que la producción agrícola tenga lugar. Esta participación del terrateniente en la ganancia, es la renta.

En el mismo sentido, Terrazas (1996) plantea que para el capitalista productivo o financiero, la propiedad de la tierra se convierte en un obstáculo para la inversión; ya sea que ésta la dirija hacia la agricultura o la ganadería o hacia la producción industrial o la sector de la construcción, siempre tendrá que pagar al propietario territorial un tributo por el usufructo de la tierra o por la compra de la misma. Este tributo es la renta del suelo

Como se podrá comprender aquí el autor hace alusión tanto a la existencia de la renta agrícola como a la renta de suelo urbano.

Volviendo al caso de la renta agrícola, se plantea lo siguiente: ¿qué factores propician que la renta agrícola varíe o se incremente?

Marx dice que la propiedad territorial se valoriza mediante el capital invertido en ella, sea de un modo transitorio —a través de mejoras de carácter químico, los abonos, etc.— o de forma permanente —mediante la construcción de canales de desagüe, obras de irrigación, desmontes, entre otros—.

También menciona que el propietario de la tierra añade a la verdadera renta de suelo los intereses correspondientes al capital que ha sido incorporado a ella, lo mismo si la arrienda al capitalista autor de las mejoras o si se la arrienda a un tercero. Con estos procedimientos incrementa la renta del suelo, o si intenta venderla, aumenta el valor de ellas. No vende simplemente la tierra, sino la tierra mejorada, el capital incorporada a ella y que a él no le ha costado nada.

Es este uno de los secretos del enriquecimiento progresivo de los terratenientes, del incremento constante de sus rentas y del creciente valor en dinero de sus tierras a medida que va progresando el desarrollo económico. Los terratenientes se embolsan así como cosa suya el resultado de un desarrollo social logrado sin que ellos pongan nada de su parte.

Con otros términos, el mismo Harvey constata lo anterior al sugerir que la elevada renta de un trozo de terreno en el centro de Londres puede deberse a su mayor productividad, pero esa productividad ha sido creada por la construcción de ese vasto sistema de recursos hechos por el hombre, que es Londres. Dado que esos bienes de capital fijos y relativamente estables tiene una distribución altamente concentrada, el proceso de urbanización ha creado la escasez donde antes no existía ninguna. Si la renta es un pago por un factor de producción escaso, entonces

el proceso de urbanización también ha multiplicado las oportunidades de realizar renta.

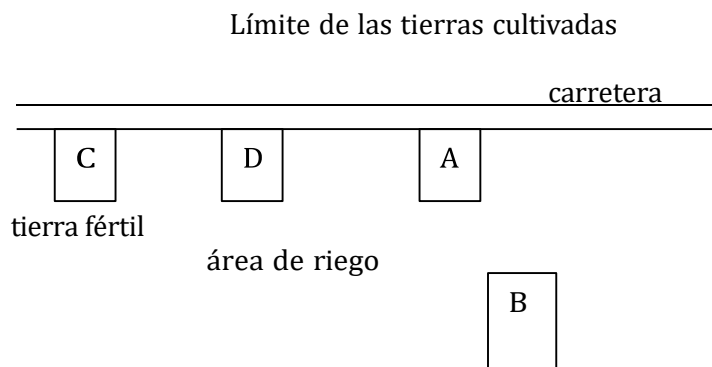
Alquiler (1971), por su parte, dice que la renta proviene de tres fuentes:

- Del terreno mismo (localización, fertilidad) que le permite al terrateniente apropiarse de la renta diferencial I.
- De la intervención del capitalista explotante, que al invertir acrecienta su ganancia y también la renta bajo la forma de renta diferencial II.
- De la acción del terrateniente que, gracias a su derecho de retención sobre el terreno, hace nacer la renta absoluta.

De igual modo menciona que lo que la renta absoluta hace aparecer no es la escasez en si, sino la provocada por el propietario de la tierra, por el hecho de hacer valer la propiedad jurídica del suelo que él posee.

Una recomendación que hace este autor es que el esquema sobre los tipos de renta debe conservarse en la memoria, porque toda política sobre la tierra se traduce por una acción sobre una o varias de las fuentes de la tierra.

Para ejemplificar los incrementos de precios del suelo agrícola, Terrazas (1996) muestra mediante un grafico cómo las diferencias en la localización de los terrenos respecto a las vías de comunicación, de infraestructura construida, del factor natural de la fertilidad, así como el capital invertido en el interior de los terrenos, generan las rentas diferenciales 1 y 2.



En su explicación de este grafico establece que el predio A, con respecto al B, puede obtener rentas mejores ya que su ubicación sobre la carretera le otorga

ventajas para el traslado de los productos cultivados, así como el acceso en general a la propiedad.

Comparando los terrenos A y C, localizados sobre la carretera, pero el C ubicado dentro de un área de mayor fertilidad, se tiene que el propietario del predio C puede obtener mayores rentas por este hecho.

Por último, entre el predio C y D se observa una diferencia de obtención de rentas, pues para el caso del predio D, éste se ubica dentro de un área con sistema de riego, desarrollado por los propietarios de los predios, de manera que el capital invertido en la instalación de la red de canales y compuertas se refleja en la plusvalía obtenida.

1.2.2 La trasposición de los elementos de la renta agrícola a la renta urbana

La teoría de la renta agrícola fue retomada posteriormente por el pensamiento neo-marxista de la década de los setenta, representado por Harvey, Alquier, Lojkin, Topalov, Derchovois-Theret, entre otros, para trasponer los conceptos desarrollados en ese ámbito a la renta de suelo urbano.

Sin embargo, como señaló Schteingart (1992):

El traspaso de los elementos de un ámbito a otro implicó revisar las particularidades y diferencias entre la situación de la agricultura capitalista y la correspondiente al medio urbano (Schteingart, 1992: 9).

Jaramillo (1982) argumenta que se generan serios problemas al extenderse sin mayores preámbulos los elementos de interpretación que se consideran generales, al caso particular de la tierra urbana, cuando verdaderamente lo que se hace con esta operación es tratar de acomodar instrumentos de análisis contruidos específicamente para otra realidad.

Con base en este planteamiento él considera que es indispensable establecer la distinción en la exposición de Marx de aquellos elementos generales y aquellos que solo están conectados con el caso agrícola. Así, una vez delimitadas las nociones generales es necesario adaptarlas al caso particular de la tierra en las ciudades, lo que exige un esfuerzo de creación teórica.

En consideración de este autor, la teoría de la renta aplicada al caso agrícola tiene un sentido social definido: el de interpretar la conformación de la clase social de terratenientes que nace de la extensión de las relaciones capitalistas a la agricultura y en presencia de un régimen de propiedad privada de la tierra. La teoría de la renta del suelo urbano, en cambio, tiene un sentido diferente y preciso a la vez: el de desentrañar las relaciones sociales conformadas entorno a la relación entre la propiedad privada del suelo y el desarrollo general en la sociedad capitalista de una serie de actividades y procesos sociales urbanos que requieren la utilización del suelo para ser llevados a efecto.

De esta manera, el suelo es considerado parte fundamental en la articulación con este conjunto de actividades y procesos. Por ejemplo, en el caso agrícola el valor de uso fundamental de la tierra rural —dado por sus calidades orgánicas— determina su ligazón con un proceso productivo dado, la agricultura, a través de la cual las características objetivas de la tierra cobran un sentido social.

En el rango específico urbano la relación humana con la tierra adquiere otro sentido, pues ya no van a ser las propiedades vegetales de ésta las que tienen que ver con su objetivación, sino otra de sus características: su potencial de proporcionar espacio, lugar físico para desarrollar actividades.

En otros términos, para este autor una de las diferencias es que la teoría de la renta agrícola analiza las condiciones de la agricultura en el modo de producción capitalista; para la renta urbana, el análisis debe enfocarse sobre las condiciones de la industria de la construcción sobre este mismo modo de producción.

Con referencia a los procesos productivos, Terrazas (1996) menciona una serie de diferencias importantes entre los terrenos agrícolas y los urbanos, a saber:

a) En el caso del suelo agrícola

- El proceso productivo, es decir, el cultivo, se realiza en la tierra misma, por lo que las propiedades naturales de ésta determinan en forma directa las características del producto conseguido.
- Las inversiones de capital que se realizan en el terreno afectan también la calidad y en general las características del producto.
- La articulación del bien producido con la tierra de donde surge, cesa inmediatamente que termina el ciclo de cultivo.

- Las plazas donde los productos cultivados se venden pueden situarse en lugares o regiones lejanas respecto del área donde se cosecharon.

b) En el suelo urbano

- No existe propiamente un proceso productivo que se de con la tierra, las propiedades naturales del suelo intervienen en otro sentido, relativo a la capacidad de soporte de los terrenos ante la edificación, incluidas sus condiciones respecto a los sismos.
- El bien producido, es decir, la edificación se vende o alquila junto con el terreno sobre el que se asienta.
- En este sentido, el bien resultante, es decir, la edificación más el terreno, pasan a conformar un todo indivisible, siendo de esta manera como se intercambia y consume.
- La infraestructura existente y en general el capital invertido en el terreno se intercambia integrado al inmueble.
- El bien producido sobre la tierra entra al mercado inmobiliario “en” el sitio donde fue construido, con lo cual, a diferencia del caso agrícola, la ubicación del lugar donde el bien es producido es determinante en la definición del precio y en general de la forma en que el inmueble participa en el mercado.
- En este sentido, el suelo es un componente especial que no suele desgastarse con el uso y es común que, al crecer las ciudades e incrementarse la demanda de suelo urbanizado, su precio no disminuye sino que se incrementa por la vía de una mejora en la localización.

Para Jaramillo existe, sin embargo, una diferencia en las particularidades objetivas de la tierra rural y la tierra urbana: la articulación de los terrenos agrícolas con el bien producido cesa inmediatamente cuando el proceso productivo ha finalizado. Por el contrario, para el caso urbano la sujeción del producto al terreno se extiende a toda la vida útil del bien.

Después de establecer esta diferencia, también indica que en el caso urbano, el suelo no sólo tiene una ligazón con el proceso productivo de la construcción, sino que además adquiere relaciones con los procesos económicos.

Es así como con base a esta serie de características y diferencias descritas dicho autor establece que en el caso urbano el fenómeno de la renta es más complejo que

en la tierra rural; esto además porque de ella se derivan otros tipos de rentas: las primarias, ligadas a la producción de espacio construido, y la secundarias, que surgen en el procesos de consumo de este espacio construido.

Lojkine (1971) alude a esta complejidad y tipos de renta diciendo que el suelo urbano tiende cada vez más, con el desarrollo de las grandes aglomeraciones, a ser objeto de una inversión de capital financiero, es decir de monopolios donde se fusionan el capital bancario y el industrial. El nuevo terrateniente de la etapa monopolista es el promotor inmobiliario [financiado por los grandes grupos monopolistas] que utiliza el espacio urbano como una fuente de ganancia extraordinaria.

Para finalizar, es necesario mencionar que varios de los elementos explicativos de la teoría de la renta agrícola fueron adaptados y profundizados para el caso del suelo urbano. Por ello, Alquier (1971) arguye que en el espíritu de Marx, los mecanismos que se habían estudiado a propósito de los terrenos agrícolas podían ser aplicados en general a los terrenos para construcción. Marx declaró: “En todas partes donde exista la renta, la renta diferencial obedece a las mismas leyes que la renta diferencial agrícola”.

1.3 El mercado de suelo urbano

1.3.1 Importancia del suelo como recurso estratégico

Harvey (1989:163) establece una serie de ideas básicas que ayudan a comprender la importancia de la valorización del suelo como mercancía en las ciudades, y en sus áreas aledañas, a saber:

- El suelo tiene una localización fija, por lo que sus mejoras no pueden ser trasladadas de un lugar a otro. Por ello, esta misma situación confiera al poseedor privilegios monopolistas.
- Cuando ya han recibido fuertes inversiones de capital, es difícil que cambien de dueño.
- El suelo y sus mejoras tienen numerosos y diferentes usos. Se utilizan para el alojamiento, para la intimidad, y como medio de almacenar y acumular riqueza

Para Iracheta (1997: 197) el suelo urbano y urbanizable representa un recurso estratégico, como son los energéticos o el agua, para garantizar el asentamiento y desarrollo de todas las actividades sociales.

Por otro lado, Rébora (2000) también parafrasea sobre la función estratégica de este recurso diciendo que: "LA TIERRA" es al desarrollo de las ciudades como las fábricas a la producción industrial; es la base material para todas las actividades humanas, pero es también un elemento esencial para la vida en la medida en todos requerimos de suelo para asentarnos.

La comprensión del carácter estratégico del suelo es esencial, ya que ello explica la lógica de actuación sobre la ganancia que prevalece en determinados actores sociales y, por lo tanto, la repercusiones que se tienen en el detrimento del bienestar social en ciertos grupos de la población, así como en la forma en que se conduce el crecimiento de las ciudades y la ocupación del espacio.

La apropiación del suelo por los distintos agentes sociales para satisfacer sus distintos intereses también puede analizarse a partir de los argumentos que han desarrollado otros autores dentro del contexto del mercado de suelo.

Goodall (1984: 738), por ejemplo, dice que la utilización del suelo dentro de una zona urbana representa el efecto acumulativo de una infinidad de decisiones adoptadas y acciones emprendidas por unidades económicas individuales, instituciones, corporaciones y organismos estatales. Este conjunto de decisiones y acciones se efectúa a través del mercado inmobiliario.

Concretamente, y en términos de este autor, este mercado es un mecanismo esencialmente de transacciones realizadas entre los propietarios de bienes inmuebles y quienes desean arrendar o adquirir terrenos o edificaciones para su uso y disfrute, como vivienda o como locales o emplazamientos comerciales e industriales.

Una característica primordial que se establece sobre este mercado de suelo, es que es considerado como un mercado imperfecto, de monopolio especulativo, cuyo control de las tierras con vocación urbana es realizado por los grandes propietarios y desarrolladores, al grado de acordar entre ellos los precios de referencia (El Colegio Mexiquense, 2005: III-20).

Esta institución también hace mención de tres características que amplían la cuestión de por qué dichos mercados son imperfectos, a saber: los mercados no son eficientes porque los agentes económicos que pueden o necesitan participar en ellos no tienen iguales facilidades de acceso a la información, tampoco tienen las mismas expectativas sobre los beneficios derivados del uso o explotación de los inmuebles, por último no tienen la misma percepción sobre el precio de los mismos. De ahí que la transparencia en los precios a través del establecimiento de sistemas de información puede ayudar a reducir las condiciones de imperfección e incertidumbre en que operan los mercados inmobiliarios. Ante esto, la puesta en marcha y permanencia de los Observatorios de Suelo Urbano puede justificar dicho sistema de información, y al mismo tiempo hacer partícipes a los diferentes agentes del mercado de suelo.

Otro concepto de mercado de suelo es el que se integra en el estudio de Espinosa (2006: 38), el cual se describe “como aquel donde se vende un recurso económico (mercancía) no renovable, que no es creado por el trabajo del hombre, es escaso, cuenta con una localización absoluta, es un recurso permanente no sujeto a deterioro por el consumo, facilita la acumulación a sus propietarios y prácticamente es exento de mantenimiento”.

Sobre el término mercancía, Mandel (1973: 13) dice que es referido a un producto que no ha sido creado con el fin de consumirlo directamente, sino con el de cambiarlo en el mercado. Por tanto, toda mercancía debe tener a la vez un valor de uso y un valor de cambio.

Haciendo una descripción breve sobre éstos dos últimos atributos del suelo, Medina (2002) dice que como valor de uso sirve para alojar a las familias, como valor de cambio actúa en función de su renta global. El valor de uso del terreno se extiende a periodos muy largos de tiempo, a diferencia del valor de cambio, el cual se hace en pocas ocasiones, en poco tiempo y con una gran inversión; es decir, existe una “materialización de la renta en un solo momento”.

1.3.2 Conceptos sobre suelo urbano

En estricto sentido este término implica la presencia de ciertas características que el suelo debe tener para ser considerado como tal, pues por ejemplo al hablar de suelo agrícola o forestal directamente se infiere que este sustenta ciertos atributos —la humedad y la disposición de elementos químicos e inorgánicos que determinan su la fertilidad— que facilitan el desarrollo de ciertos productos para el consumo.

Así, al considerar al suelo como urbano se deben tener presente los cambios ocurridos en él a lo largo de una serie de etapas; es decir, debemos tomar en cuenta que dicho suelo tiene inicialmente un uso netamente agrícola, después conforme se consolidan los asentamientos humanos y se introducen los servicios urbanos adquiere otras peculiaridades y denominaciones.

De acuerdo con esto, se habla entonces de suelo en breña, en proceso de urbanización y el suelo propiamente urbanizado (Medina, 2002: 48).

El suelo en breña es el suelo eminentemente agrícola y sin servicios, además se ubica en las fronteras entre lo urbano y lo rural.

El suelo en proceso de urbanización es aquél que debido a la expansión de la mancha urbana cuenta con equipamiento urbano y infraestructura urbana cercana; puede, incluso estar cercado o no.

El suelo urbanizado, o también conocido como suelo servido, se caracteriza por tener trabajo incorporado en él, cuenta ya con infraestructura y equipamiento urbano básico, así como la presencia de algunos servicios de limpia y recolección de basura.

1.3.3 La demanda creciente de suelo urbano

Vinuesa y Vidal (1991) mencionan que ante la rapidez con que se producen los crecimientos de la población se derivan muchos de los conflictos urbanísticos, fundamentalmente los producidos por la imposibilidad de atender los fuertes aumentos en las demandas de vivienda, servicios de equipamiento e infraestructura. Estos conflictos se generan sobre todo porque el cubrimiento de estas demandas conlleva a la adquisición de suelo como cualquier otra mercancía, con la excepción de que ésta implica el desembolso de recursos económicos significativos y en

ocasiones para algunos grupos de población esto representa años de ahorro y austeridad.

La situación descrita sirve para explicar por qué el crecimiento de la ciudad —que se conforma o estructura en parte como respuesta a las necesidades de vivienda— no es neutro ni homogéneo, sino desigual y desagregador, pues responde a las diferencias del nivel de renta de los distintos agentes sociales.

Rebora (2000: 16), por su parte, menciona que la elección de cada individuo para decidir donde establecerse está dada sobre todo por su capacidad de compra. Si por diversas razones no existe suelo servido suficiente para atender la demanda, de entrada los precios se elevan provocando la “segregación” de los que no pueden pagar.

Así, la insuficiencia de suelo y sus elevados costos en áreas consolidadas es el origen de los asentamientos precarios e ilegales periféricos.

Iracheta (1984) plantea que la capacidad de acceso a los bienes suelo urbano y vivienda, y dado el carácter eminentemente mercantil que tienen, está determinado por el ingreso que la población percibe

Si a los bajos niveles de ingreso se suma la creciente reducción en el poder de consumo de los estratos de menor ingreso, nos encontramos que la capacidad de pago de un lote habitacional y de una vivienda es francamente mínima.

Las condiciones generadas por la forma de operar del mercado legal, generan en buena medida el surgimiento del mercado de suelo informal para vivienda, el cual permite a una gran proporción de habitantes de las ciudades acceder a un pedazo de tierra para construir su vivienda, aunque no sean del todo adecuadas y seguras, situación que sería mucho peor si no contarán con esta alternativa.

Jiménez (2000: 35) dice que la comercialización del suelo en el mercado informal ha beneficiado no sólo a los habitantes pobres de las ciudades, sino a partidos políticos y a los gobiernos; ya que políticamente a esto últimos les ha evitado movimientos políticos de descontento por falta de vivienda.

En ideas de esta autora, el mercado informal ha servido como “válvula de escape” a las restricciones económicas y al deterioro de la calidad de vida de la población. El acceso al mercado informal de suelo ha sido utilizado por partidos políticos de derecha e izquierda con el fin de ganar simpatías políticas.

Finalmente, un planteamiento que habría que tener muy en cuenta para transformar parte de esta situación es el que sigue:

La posibilidad de resolver esta grave situación en las ciudades de los países en desarrollo ha de pasar necesariamente por la modificación de las condiciones económicas que la han generado. Como ya explicaba Engels, el problema de la vivienda es un problema de renta (Vinuesa y Vidal, 1991: 141).

1.3.4 Actores sociales involucrados en el mercado de suelo urbano

De acuerdo con Iracheta (1984 y 1988), en México podemos identificar una variedad de actores involucrados en el mercado de suelo, teniendo cada unos de ellos diferentes necesidades y patrones de consumo. Estos actores son el sector popular, el capital y el Estado.

En el sector popular están los ejidatarios y colonos. Los ejidatarios por poseer tierras junto a las áreas peri-urbanas; los colonos ante la necesidad de disponer de un lote para establecerse, que ante la incapacidad del mercado formal por ofrecerles un producto acorde con su capacidad de pago, les obliga adquirir un lote fuera de la ley y en sitios no autorizados, sin servicios y donde en muchos casos la propiedad no es clara o francamente ilegal (El Colegio Mexiquense, 2005: 12)

Los actores sociales que intervienen, promueven y se benefician del proceso ilegal o irregular de ocupación del suelo urbano por los colonos pobres, son los comisariados ejidales, las inmobiliarias clandestinas y los funcionarios corruptos, las más de las veces coludidos entre sí.

Dentro del sector privado se distinguen tres ramas del capital en el proceso de producción de suelo y vivienda en México: el capital inmobiliario fraccionador, el capital bancario y el capital de la construcción.

El capital inmobiliario fraccionador, que actúa como productor de suelo urbanizado, tiene la característica de poder conformar con facilidad empresas y rápidamente disolverse para crear otras, en algunas ocasiones operan circunstancial o esporádicamente en el mercado inmobiliario y pueden formar parte de distintas sociedades a la vez. En general, estas empresas se constituyen a partir de capitales excedentes de otros sectores y ramas de la economía, que ven en el negocio inmobiliario un campo atractivo por los altos dividendos que produce.

Otra característica de este capital inmobiliario es que tiene un comportamiento especulativo predominante —lo que les permite generar sus ganancias mediante compras adelantadas de tierra— a partir del conocimiento y acceso a información privilegiada sobre usos de urbano establecidos en los planes de desarrollo urbano, e incluso induciendo cambios en estos.

La banca comercial actúa como capital crediticio y se valoriza por medio de las tasas de interés. Su intervención se da financiando directa e indirectamente a las empresas inmobiliarias o constructoras.

A pesar de la importancia del capital bancario en la economía nacional, diversos estudios han revelado la escasa importancia del financiamiento bancario a la vivienda en el país. La mayor parte de los créditos proviene de los sistemas institucionales (ONAVIS), sistemas informales y del ahorro personal (El Colegio Mexiquense, A.C., 2005: 16).

Los bancos intervienen generalmente con su financiamiento sólo en la tierra urbana incorporada al régimen de propiedad privada, sin problemas jurídicos, lo que es comprensible ya que este es la garantía de los créditos. Igualmente, intervienen solamente para financiar a los grupos solventes, dejando de lado a los grupos sociales de bajo ingreso.

En la línea de ideas de la misma Institución Mexiquense también se menciona que la industria de la construcción opera directamente en la esfera de la producción, como generadora de espacios habitables, y que una situación que se está generalizando en México es que las constructoras también se dediquen a operar como fraccionadoras, ya que ello les permite apropiarse también de las ganancias de la comercialización de los terrenos y las viviendas terminadas, con lo cual se suma la ganancia de la construcción y la promoción.

Como la actividad constructora está íntimamente ligada a los ciclos económicos, se establece una profunda articulación con los factores que determinan la inversión, tanto privada como pública, creándose una dependencia fuerte de la industria de la construcción hacia las políticas de obra pública.

Un hecho que distingue actualmente a las empresas constructoras es que históricamente el surgimiento de estas grandes empresas ha estado estrechamente

relacionado con la existencia de relaciones familiares y políticas entre los constructores y los funcionarios públicos (El Colegio Mexiquense, 2005: 17).

Finalmente, en la producción de suelo urbanizado y vivienda actúa el Estado desde diversas perspectivas y ámbitos de gobierno provocando impactos distintos. Por ejemplo, desde el ámbito nacional, ya sea el gobierno federal o el Congreso de la Unión, se dictan las normas generales que facilitan o inhiben estas acciones.

1.4 El proceso de urbanización

1.4.1 Aspectos generales del proceso de urbanización

La urbanización implica la expansión física de las ciudades, el incremento y predominio de ciertas actividades productivas, el mejoramiento del bienestar social por el aumento de ingresos, por la presencia de servicios públicos de salud, educación, de transporte, cultura, etc. Sin embargo, también significa la pérdida de valores, de identidad étnica, de problemas de empleo, inseguridad pública, corrupción, afectación del medio ambiente y sus recursos, entre otros.

Vinuesa y Vidal (1991) consideran que los procesos de urbanización son series de cambios de todo tipo ocurridos en un área concreta del espacio o región a lo largo de un determinado tiempo. Asimismo, señalan que es frecuente identificar la urbanización con los cambios producidos en la distribución espacial de la población, que un país tiene un nivel de urbanización más alto cuanto mayor es la proporción de sus habitantes que viven en las ciudades. Así, en estos casos debería hablarse de urbanización de la población, y sólo cuando el fenómeno alcance plenamente a las formas de vida y a la organización de la mayor parte del territorio estaremos ante una región urbanizada.

En lo espacial, la urbanización implica la aparición de un nuevo tipo de espacio debido a que la ocupación del suelo se realiza de acuerdo con patrones de concentración y especialización, a lo que se suma el aumento de las posibilidades de movilidad en el territorio, por la modificación en las condiciones de transporte de bienes y personas (Lindón, 1999: 55).

Para Lindón, entonces, la urbanización obedece también a necesidades de movilidad espacial de bienes y personas. Por ello, además plantea que la división

funcional del espacio se relaciona a las necesidades de movilidad que se producen por la instalación de funciones especializadas por barrios o áreas de la ciudad, con lo cual la población no puede satisfacer todas sus necesidades en un lugar, sino que debe desplazarse.

Concretamente, para esta autora el modo de vida urbano supone movilización espacial cotidiana. Dicha movilidad toma diversas formas: desplazamientos cotidianos por trabajo, por compras, estudios, etc. No obstante, la capacidad de movilidad de los individuos está estrechamente ligada a sus condiciones económicas.

Por otro lado, desde la perspectiva de Lindón, la urbanización conlleva una transformación en la utilización del espacio, aunque la relación con el espacio no es unívoca y el espacio puede ser utilizado de distintas formas según sean las características sociales y culturales del grupo que lo ocupa y apropia. Una vez que un grupo se instala en un espacio dado, este lugar deviene símbolo y expresión del grupo.

Una idea que puede rescatarse de la citada autora y que se vincula con lo que hemos mencionado sobre la segregación espacial y social de ciertos grupos de población, es que la forma en que se organiza el espacio tiene incidencia sobre la capacidad de intervención de los actores sociales, ya que según como se combinen los elementos en el espacio, se modela distinto tipo de interacciones sociales.

1.4.2 Factores causales de la urbanización

Se puede establecer de manera genérica que los procesos de urbanización son el resultado de la combinación de factores múltiples y de naturaleza diversa, así también se puede argumentar que los cambios producidos por estos procesos afectarán directa o indirectamente los más variados elementos de las regiones en las que se desarrollan.

Vinuesa y Vidal (1991: 25) establecen, sin embargo, que el origen de la urbanización radica esencialmente en la existencia de focos de atracción de la actividad económica y el empleo.

En el mismo sentido, Iracheta (1992) también argumenta que la base de conformación del fenómeno urbano es económica por naturaleza, ya que menciona que las sociedades capitalistas se desarrollan de acuerdo a los requerimientos de la circulación de fuerza de trabajo, capital y mercancías. De ahí que la ciudad como forma física, no es el producto de circunstancias fortuitas ni su organización es improvisada, si no que es la consecuencia histórica de las leyes de circulación del capital.

Pradilla (1995) describe una serie de situaciones estructurales históricas presentes en las regiones agrarias, fundamentalmente indígenas, que se vinculan al proceso de urbanización, a saber: la escasez de tierra fértil y la expropiación de sus tierras por terratenientes o burócratas; el atraso técnico, el cual repercute en la baja productividad del suelo y en la cultura para mejorarlos; la desigualdad en la competencia con la producción agropecuaria capitalista nacional y extranjera; la apropiación del excedente productivo por los intermediarios comerciales; el desempleo o subempleos masivos; decrecientes, insuficientes y muy bajos niveles de ingreso; la dispersión y el aislamiento de los asentamientos humanos; la antidemocracia, el autoritarismo, la violencia y la ausencia de participación social, entre otros.

Del mismo modo, para este autor las causas de la desigualdad regional —entre regiones ricas y regiones pobres o atrasadas— se encuentran en la concentración monopólica del capital y el centralismo político, de la industria, el comercio, las finanzas, la actividad burocrática, la inversión pública, la infraestructura y los servicios, la alta tecnología y la población, todas las cuales se han concentrado en un número muy limitado de grandes metrópolis, particularmente en la ciudad de México.

1.4.3 Elementos estructuradores de la urbanización

Estos elementos no sólo favorecen la concentración de actividades económicas, sino la de los grupos de población, e igualmente facilitan la difusión e interrelación de lo urbano con el territorio.

Específicamente, en las decisiones de localización de las industrias intervienen los costes de transporte de las materias primas y de la energía, la disponibilidad de la mano de obra y la proximidad de un mercado. La evolución de los transportes restó importancia al primer factor y llevó la industria a la ciudad, donde además va a encontrar una serie de ventajas económicas derivadas de la aglomeración de actividades económicas que no existirían, por no ser viables económicamente, en aglomeraciones de menor tamaño (Vinuesa y Vidal, 1991: 72).

Para Duhau (1998), los elementos estructuradores del espacio urbano son las vialidades primarias, sistemas de transporte colectivo, sistemas de agua potable y drenaje, entre otros.

La existencia (...) de vías de comunicación, le otorgan al suelo unas especiales ventajas para ser ocupado por usos urbanos. El crecimiento en torno a los caminos es uno de los modelos más frecuentes de expansión urbana a lo largo de toda la historia, incluso cuando el crecimiento está planificado (Vinuesa y Vidal, 1991: 124).

Estos autores mencionan, por otro lado, que la propagación de las formas de organización y de la actividad urbanas no se produce con la misma intensidad en todas las regiones, ya que va a estar sujeta a la mejor o peor estructuración de la red urbana.

Sobre el asunto de los transportes, aseguran que su desarrollo, en relación con su velocidad, su seguridad, su comodidad y su abaratamiento, supone un acortamiento de las distancias, lo que indudablemente favorece las interrelaciones, bien sean flujos comerciales o migraciones intercontinentales.

Tocante a la infraestructura urbana Iracheta (1997) dice que en la actualidad ésta es la base física desde la cual se pueden desarrollar las actividades humanas. A mayor crecimiento de la infraestructura, mayor posibilidad de desarrollo de la economía y del bienestar social.

Pero no sólo la infraestructura favorece la difusión de lo urbano por todo el territorio, sino que también van a jugar un papel fundamental en ello la distribución espacial de la población, pues dependiendo de los núcleos y tamaños de los asentamientos es posible saber hasta qué punto la red de ciudades cubre adecuadamente las necesidades de servicios y de abastecimientos en general de las distintas zonas a la vez que facilita su integración en el sistema regional (Vinuesa y Vidal, 1991: 153).

Con base en lo señalado anteriormente, podemos igualmente decir que los tamaños de los asentamientos implican diferentes niveles de centralidad, y de ellos depende la distribución del territorio en campos gravitatorios o áreas de influencia.

1.4.4 Ventajas y desventajas del proceso de urbanización

Como ventajas indiscutibles podemos señalar el avance científico, tecnológico y cultural; facilita la industrialización, generando mayores empleos e ingresos, y permite dar servicios de mejor calidad a mayor número de personas.

Las desventajas que se generan son preocupantes, ante las cuales diversos autores exponen sus puntos de vista.

Ante la multiplicación del número de ciudades y una creciente concentración de actividades económicas y de la población surge una compleja problemática urbana, que se traduce en elevados niveles de desempleo y subempleo, una creciente inseguridad pública, carencia de viviendas, deterioro de los ecosistemas, déficit en los servicios de recolección de basura, transporte y vigilancia, así como en la infraestructura y equipamiento de áreas verdes, escuelas, clínicas y hospitales, vialidad, dotación de agua y alumbrado pública (Garza y Rodríguez, 1998:15).

Asimismo, Vinuesa y Vidal (1991) sostienen que la concentración de población y de actividades muy diversas exige una mayor capacidad de organización y de atención a los innumerables requerimientos de todo tipo que van surgiendo.

La urbanización representa un freno al desarrollo económico pues al concentrar el grueso de la inversión pública impide que se utilicen los recursos y la fuerza de trabajo de vastas regiones del país (Garza y Rodríguez, 1998: 35).

Por último, Lindón (1999) establece tres dimensiones para determinar los efectos del urbanismo como modo de vida: la dimensión social, la dimensión de la personalidad y la dimensión espacial; ésta última ya descrita en el primer apartado de urbanización.

El avance de la ciudad sobre el medio rural ha traído en cuanto a dimensión social lo siguiente:

- La sustitución de los contactos primarios por los secundarios.
- El debilitamiento de los nexos de parentesco.

- La reducción del tamaño de la familia.
- La necesidad de recreación frente a la rutinización del trabajo industrial.
- La participación en distintas agrupaciones para conseguir ciertos fines.

Por último, en la dimensión de la personalidad se presentan los siguientes rasgos:

- Las funciones y actividades muy diferenciadas no aseguran la integridad de la personalidad, puesto que con frecuencia suelen presentarse formas de desorganización personal, perturbación mental, suicidios, delincuencia, crimen y corrupción.
- Individualización creciente de la sociedad urbana, entre otras.

En grandes poblaciones, los nexos de parentesco, de vecindad y los sentimientos que brotan de la vida en común están ausentes o son relativamente débiles. Así, los mecanismos de solidaridad son sustituidos por los de competencia y control, que hacen posible el mantenimiento de la sociedad como unidad...(Lindón, 1999: 45).

1.5 La función del Estado en el desarrollo urbano, el suelo y la vivienda

1.5.1 La intervención del Estado ante los fallos del mercado

El reconocimiento de la importancia de la intervención del Estado como regulador de actividades del hombre en sociedad, ha sido formulado desde perspectivas filosóficas, hasta aquellas visiones de naturaleza económica.

Hobbes [filósofo inglés], razonaba que antes de existir los gobiernos, el *estado de la naturaleza* estaba dominado por el problema de los individuos egoístas, quienes competían de modo tan cruel y despiadado que la vida era “solitaria, pobre, detestable, brutal y breve” (Axelrod, 1986: 15).

En el aspecto económico, Stiglitz (1992: 9-10) señala que Smith, a través de su obra “La riqueza de las naciones”, le otorgaba un reducido papel al Estado, ya que sostenía que la economía se veía llevada, como por una mano invisible, a producir lo que se deseaba y de la mejor forma posible. Estas ideas tuvieron gran influencia en los ámbitos en los poderes públicos y entre los economistas más importantes del siglo XIX, a tal grado que los ingleses John Stuart Mill y Nassau Señor promulgaron la doctrina conocida como *laissez-faire*, según la cual el Estado debía dejar hacer al

sector privado y no intentar regular o controlar la empresa privada. La competencia ilimitada era la mejor forma de servir los intereses de la sociedad.

A los razonamientos de Smith, comenta Stiglitz, se oponían pensadores del mismo siglo, a quienes preocupaba además las graves desigualdades de la renta que veían a su alrededor, la miseria en la que vivían las clases trabajadoras y el paro en que éstas se veían sumidas frecuentemente. Para muchos, los males sociales podían atribuirse a la propiedad privada del capital; lo que para Adam Smith era una virtud, para ellos era un defecto. Marx, aunque no fue el pensador social más profundo, si fue el partidario más influyente de una mayor intervención del Estado en el control de los medios de producción.

En ideas del mismo Stiglitz (1992: 103-113) encontramos una serie de fallos del mercado que justifican la intervención del Estado:

- **Fallo de la competencia.** Para que funcione la mano invisible debe existir la competencia. En la industria existen relativamente pocas empresas —automotriz, metalúrgica, químicas, etc.— que dominan una gran parte del mercado, lo que indica la presencia de monopolios y la ausencia de una fuerte competencia.
- **Bienes públicos.** Existen algunos bienes que no son suministrados por el mercado, o si lo son, la cantidad suministrada es insuficiente.
- **Externalidades.** Existen muchos casos en que los actos de una persona o de una empresa afectan (positiva o negativamente) a otros. Los gobiernos deben responder a las externalidades regulando actividades e imponiendo medidas fiscales.
- **Fallos de información.** Algunas actividades del Estado se justifican porque los consumidores tienen una información incompleta y por la convicción de que el mercado suministra por sí solo poca información.
- **Las crisis económicas.** Los fallos del mercado más dramáticos son las crisis económicas periódicas, las recesiones y depresiones que han viciado el capitalismo durante los últimos dos siglos, que arrojan a un gran número de trabajadores al desempleo mientras una amplia fracción del stock del capital queda infrutilizado.

En su obra más reciente “El malestar en la globalización “, Stiglitz (2002) dice que el Estado ha cumplido un papel fundamental no sólo en mitigar esos fallos del mercado, sino también en garantizar la justicia social a través de la participación activa en el mantenimiento de pleno empleo y en la erradicación de los peores aspectos de la pobreza.

Los procesos de mercado, por sí mismos, pueden dejar a muchas personas sin los recursos suficientes para sobrevivir. En países que han tenido grandes éxitos, en Estados Unidos y el Este asiático, el Estado ha desempeñado esos papeles, y en la mayor parte de los casos lo ha hecho notablemente bien, (Stiglitz, 2002: 273).

Para El Colegio Mexiquense (2005) la rectoría gubernamental en el desarrollo es necesaria y estratégica, pero de igual modo se reconoce que en el momento actual está sujeta a un proceso de reducción, ajuste y cambio por la globalización y la liberalización económica, el incremento de la pobreza y los avances tecnológicos, entre otros factores. Por ejemplo, en su lucha de combate a la pobreza el apoyo directo y focalizado a los grupos y sectores menos favorecidos demanda paradójicamente la existencia de recursos fiscales multiplicados, recursos que al ser insuficientes en el momento actual impiden romper con la línea intergeneracional de la pobreza.

1.5.2 El papel del Estado en la planificación espacial

Como resultado de la transición de una economía primaria a una de tipo industrial y de servicios, manifiesta en estos dos últimos siglos, México dejó de ser un país rural para ser predominantemente urbano, lo que se corrobora por el hecho de que más de dos tercios de la población nacional se concentra en ciudades de tamaño considerable, mientras que el resto se distribuye en pequeñas localidades.

Como las ciudades fungen como agentes y recipientes del progreso y la modernidad, su papel cobra mayor importancia en el contexto actual de liberalización y globalización de las economías mundiales, pues en la medida en que el Estado sea capaz de promover y gestionar en ellas un desarrollo urbano eficaz y sustentable, a través de la creación de los soportes materiales, la elevación de los niveles de bienestar y de las condiciones ambientales que atraigan las

inversiones y detonen el crecimiento económico, sólo así podrán participar en este nuevo modelo de desarrollo económico.

Sin embargo, pese a todas las expectativas prometedoras, se observa que en muchas ciudades del país los espacios urbanizados carecen de las condiciones eficientes en equipamiento e infraestructura urbana, de seguridad en la tenencia de la tierra, de un orden en el crecimiento de las ciudades con estricto apego a los usos del suelo, entre otros, para impulsar el crecimiento de la economía, por lo que algunas de las tareas del aparato gubernamental, a través de la planeación urbana, deben dirigirse al mejoramiento de dichas condiciones.

1.5.3 Límites de la planeación espacial

Lojkin (1986) establece que las relaciones de producción capitalista, al mismo tiempo que provocan, con la gran industria, una creciente tendencia a la aglomeración urbana, imprimen del mismo modo un triple límite a toda organización racional de la planeación urbana. Dichos límites son:

- Un límite ligado al financiamiento de los diferentes elementos que dan a la vida urbana capitalista su carácter propio.
- Un límite ligado a la división social del trabajo en todo el territorio y por consiguiente a la competencia anárquica entre los diferentes agentes que ocupan o transforman el espacio urbano.
- Un límite nacido de la misma propiedad privada de la tierra.

El primer límite deriva de las diferencias que se generan entre los sectores económicos altamente reductibles (bancos, comercios, inmobiliarias, etc.), quienes buscan altas tasas de ganancia y velocidad de rotación del capital invertido, y el sector de consumo colectivo (vivienda, salud, educación, etc.), que a pesar de su papel central en la reproducción global de las estructuras capitalistas, su rentabilidad es restringida y no atractiva al sector privado, por lo que el Estado debe ser el encargado de desarrollarlos.

En segundo límite responde al hecho de que la localización de empresas industriales, de servicios, e incluso de la vivienda comercial capitalistas sigue un patrón que se basa en la búsqueda de ventajas locacionales; esto es, que les

permita por un lado reducir lo más posible los costos indirectos de producción y, por otro, obtener una rentabilidad económica mayor. Es decir, la competencia por la ganancia afecta la organización espacial de manera profunda tanto regional como al interior de las aglomeraciones urbanas.

En las concentraciones urbanas las contradicciones espaciales se reproducen a través de la orientación de la inversión y el equipamiento, lo que a su vez genera la segregación espacial y social.

El tercer límite se establece a partir del papel que tiene la renta del suelo en el desarrollo urbano; es decir, dado que el precio de venta y las ganancias del capital inmobiliario se explican a partir de la renta diferencial I y la renta diferencial II, y debido a que los grupos monopólicos están dominando el mercado de suelo urbano debido a su poder de compra, las acciones de éstos agentes económicos por lo tanto imprimen severas limitaciones para la realización de una verdadera planeación urbana con carácter social.

“...dichos límites al ser inherentes al sistema capitalista, no pueden ser resueltos por agentes individuales como tampoco por el libre funcionamiento del mercado, porque su eventual solución se encuentra en la base misma de la libre competencia. De ahí que, la intervención del Estado se requiere para lograr resolver aunque temporalmente: a) El financiamiento de los medios de consumo colectivo y otras facilidades urbanas; b) La coordinación en la localización de usos del suelo y actividades de diversos agentes sociales y, c) La contradicción entre el valor de uso colectivo del espacio y su fragmentación y consecuente segregación espacial de los grupos de menor ingreso como producto de las rentas del suelo” (Iracheta, 1988: 168).

Este autor también enfatiza que la planeación urbana se ha convertido cada vez en mayor medida, en uno de los principales instrumentos del Estado en su intento por resolver estas cuestiones críticas.

A pesar del peso que adquiere la planeación sobre la solución de estas cuestiones, Iracheta dice que en realidad no es posible hablar de la planeación urbana como un instrumento capaz de resolver ampliamente los límites antes expuestos, sino como un medio para establecer objetivos de regulación de los usos del suelo y la organización de la infraestructura urbana y los servicios. Cuando dichos objetivos son llevados a la práctica, se encuentran determinados por el papel social del

planificador y por su posición institucional como agente que interviene en problemas espaciales.

En otro asunto, para que la planeación pueda llevar a cabo su intervención reguladora del desarrollo urbano, el suelo y la vivienda, los medios de los que hace uso son los documentos, las agencias y acciones de planeación.

Los documentos son pronunciamientos en los que intereses diferentes y muchas veces contradictorios son puestos juntos, no obstante que, en casos extremos, pueden convertirse en declaraciones de racionalización de intereses coherentes; es decir, cuando la planeación se subordina a una fuerza política y social.

Las instituciones de planeación y todos aquellos organismos y agencias administrativas y técnicas son, por un lado, instrumentos técnicos y operativos del Estado donde se “definen” los problemas y se diseñan los caminos para enfrentarlos; por otro lado, las instituciones de planeación, en una sociedad tan cargada de intereses políticos y económicos, son “lugares” de negociación entre las organizaciones urbanas.

Las acciones de planificación son los instrumentos institucionales utilizados para coordinar la ocupación y uso de la tierra urbana.

1.5.4 La necesidad de una reorientación teórica y práctica en la planeación espacial

El pensamiento teórico actual de la planeación urbana ha estado sujeto a marcos y creencias teóricas o filosóficas que desestiman las de otros campos o disciplinas afines y que resultan fundamentales para el entendimiento de los fenómenos socio-espaciales.

Por ejemplo, la visión tecnocrática de la planeación a mitad del siglo XX se basó en los análisis de sistemas, investigación de operaciones y modelos de simulación, dejando atrás las cuestiones centrales acerca del funcionamiento social.

Estas teorías, integradas a la corriente positivista —por basarse en las ciencias físicas—, tienen la visión de que el sujeto humano y social es el de un ser altamente manipulado y determinado, que presenta un potencial para ser controlado y está por

lo tanto disponible para el control que ejerce la política social compitiendo con la que ejercen las fuerzas naturales.

Estas perspectivas teóricas son a la vez expresiones de la ideología existente en el contexto económico, social y político de las sociedades capitalistas desarrolladas. Por otra parte, dentro de la ideología de la planeación urbana contemporánea también surgen críticas fuera de la profesión de la planeación, éstas son en dos posiciones: la ideología de la derecha y la de la izquierda no radicalizada.

La ideología de la derecha, con una orientación economicista, sostiene que la planeación es una forma específica de racionalidad social, diseñada para promover una localización eficiente y económica de los usos del suelo. El objeto de esta crítica, es liberar el camino para el capital privado en busca de inversiones más lucrativas. Pretende fundamentalmente lograr que toda la tierra urbana y la vivienda entren en el mercado, generalizando y reteniendo al sector inmobiliario, ya sea como actividad lucrativa o como espacio para inversiones secundarias que permitan reducir cualquier impacto adverso que surja en el sector de inversión prioritario.

La izquierda no radicalizada, cuya orientación es social, considera a la planeación urbana como una actividad social más general, que se relaciona con la política, la filosofía y el gobierno. La posición crítica de izquierda se orienta a lograr cambios en la estructura de poder en la sociedad, racionalizando la distribución de recursos y cambiando las relaciones sociales entre los poderosos y los desposeídos.

Lo que surge de estas posiciones opuestas es la consideración de que planeación es básicamente una actividad ideológica.

A raíz de la crisis económica de 1982, en que el país transita de un modelo de desarrollo estatista a otro en el que el Estado asume al mercado como motor de la economía, los problemas urbanos o fenómenos socio-espaciales se profundizan y complejizan, al grado que las perspectivas particulares disciplinarias en que se ha encapsulado el conocimiento científico urbano —sociología, arquitectura, la economía, la ingeniería, la geografía, entre otras— ya no son suficientes para explicarlos y plantear algunas de sus soluciones reales.

Esta situación ha conducido, por lo tanto, a la parcialidad, puesto que dentro de las mismas áreas o disciplinas se han desvalorizado los conocimientos y perspectivas

aportadas por cada una en los estudios urbanos. Por ejemplo, entre las ciencias sociales y las ingenierías y ciencias técnicas.

“...los científicos sociales en general han alcanzado un nivel de desarrollo del pensamiento abstracto que les facilita un adecuado análisis social y crítico sobre la realidad urbana. Sin embargo, carecen de una concepción espacial de la ciudad, de las herramientas para el desarrollo de propuestas y de la capacitación para el uso de técnicas de análisis urbano” (Iracheta, 1997: 152).

Bajo las condiciones descritas, es necesario adoptar una nueva planeación urbana que considere elementos teóricos y técnicos de las distintas disciplinas referidas, pero integradas bajo un marco teórico interdisciplinario común que facilite interpretar, comprender, explicar y proponer propuestas de solución a los fenómenos o problemas socio-espaciales; pero que además tome en cuenta las verdaderas causas económicas, sociales, políticas e ideológicas que los originan, así como una participación real, conciente y con conocimiento de la sociedad.

1.5.5 El municipio en la planeación espacial

Castells (1981) dice que la crisis urbana⁴ tiende a reclamar, cada vez más, la intervención del Estado.

La cuestión municipal, como pieza clave del Estado, se liga directamente a esta crisis urbana, ya que esta forma de gobierno y administración local es decisiva en la producción, distribución y gestión de los medios de consumo colectivos (vivienda, transporte, escuelas, hospitales, equipamientos sociales, etc.) que se estructuran en el sistema urbano.

Este ámbito de gobierno local adquiere cada vez más importancia debido a que representa el marco territorial que permite visualizar y tratar de manera más directa las prácticas o relaciones cotidianas diversas, los procesos y problemas que todas ellas generan.

Ante esta situación, varios han sido los intentos realizados para fortalecer la capacidad jurídica y administrativa de los municipios que les permita afrontar los

⁴ Entendida como las contradicciones entre la organización del espacio y los procesos socio-políticos que resultan de la expansión del capital monopolista.

problemas que surgen en su territorio⁵. Sin embargo, estos esfuerzos, como se verá a continuación, resultan insuficientes por muchas razones, pero principalmente por cuestiones de tipo político.

En cuestión de planificación urbana, las reformas constitucionales establecidas no han sido del todo claras y concisas respecto a la delimitación de algunas funciones y atribuciones de los niveles de gobierno federal y local en esta materia; esto ha permitido la existencia de ciertas lagunas interpretativas que repercuten en la forma en como se han venido dando los procesos de urbanización en los territorios municipales.

Azuela (1998), en su ensayo "*planeación urbana y reforma municipal*", señala las contradicciones que han surgido entre la legislación federal y local en materia de desarrollo urbano a partir de las reformas de 1983 realizadas al artículo 115 constitucional.

Con estas reformas a los ayuntamientos se les otorga una serie de atribuciones relativas a la planeación y control del desarrollo urbano de los centros de población. Así, en la fracción V de dicho artículo se menciona lo siguiente:

Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios, (Azuela, 1998: 54-55).

Lo que resulta necesario hacer notar de estas reformas federales, es el libre criterio de interpretación que prevaleció en las legislaciones locales. Por ejemplo, el texto del artículo 115 constitucional no menciona de manera expresa las declaratorias sobre la autorización de licencias de fraccionamientos urbanos⁶, lo que genera que muchas leyes estatales otorguen esta facultad a los gobernadores; en tanto, la Ley

⁵ Principalmente a través de reformas legislativas.

⁶ Siendo la atribución más problemática y cuya importancia es evidente ya que una alta proporción del crecimiento urbano en nuestras ciudades ocurre mediante estos medios.

General de Asentamientos Humanos (LGAH) establece que esta función es exclusiva de los ayuntamientos.

Así, de acuerdo con la reforma de 1983 a la LGAH, los gobiernos estatales sólo tenían la atribución de publicar los planes de desarrollo municipal (Art.16) y no podían intervenir en la aprobación de los planes de los centros de población más que en los casos de conurbación.

Desde el punto de vista de los gobiernos y las legislaturas de los estados, de adoptar estrictamente la nueva normatividad de dichas reformas, ello significaría una importante restricción en su capacidad de intervenir en la planeación y control del desarrollo urbano de los centros de población.

Estas son algunas de las razones por las que la mayoría de las legislaturas de los estados no adecuaron dichas reformas a sus constituciones locales y leyes de desarrollo urbano o de asentamientos humanos respecto a la nueva LGAH, sino más bien incorporaron textualmente la nueva versión del Artículo 115.

La existencia de esta libre interpretación en el contenido y alcance de las atribuciones constitucionales de los ayuntamientos en materia de desarrollo urbano, se traduce en serios problemas de gestión, ocupación y organización del territorio en sus distintos ámbitos.

CONCLUSIONES

Retomar la serie de reflexiones críticas elaboradas por los autores de las distintas disciplinas que estudian los fenómenos socio-espaciales, específicamente los relacionados con la cuestión urbana, permitieron lograr no sólo una visión y comprensión analítica más amplia del asunto central a la que se avoca esta investigación, sino que al mismo tiempo constituyeron la base para integrar y desarrollar una explicación científica más concisa.

Una de las corrientes de pensamiento científico que lograron profundizar en el conocimiento de las verdaderas causas de la crisis actual entre la sociedad y la naturaleza, sobre todo por la intermediación del capitalismo en esta relación, fue el estructuralismo marxista. Sus principales exponentes descubrieron a través de la reflexión teórica los efectos que ha generado el sistema de producción capitalista sobre las condiciones de vida de la población asalariada –cuyo trabajo genera plusvalía y ganancia a la clase que posee el capital y los medios de producción– y sus efectos directos en la ocupación del espacio en las áreas urbanas.

En este contexto, los planteamientos teóricos que exponen algunos de éstos científicos sociales conformaron la parte sustancial y central del marco teórico.

De igual modo, se puede decir que es innegable la utilidad del conjunto de ideas y argumentos que ellos han desarrollado, ya que facilitan contrastarla con la realidad particular de cada territorio.

Una vez mencionada la importancia general que representa la integración y el contenido de dicho marco, a continuación se desarrollan las conclusiones de algunos de los temas de esta primera parte.

Teoría del espacio

La teoría del espacio no sólo es un referente obligado sobre la necesidad de integrar dos visiones –el sociológico y el espacial– dentro de los estudios urbanos, sino que además constituye la base para poder entender la lógica del origen de la acumulación capitalista y de la segregación socio-espacial que esto produce en algunos sectores de la población.

En este sentido, se puede inferir que la apropiación y administración eficiente del espacio, y del suelo como uno de sus componentes, debe ser prioridad del Estado para orientar y establecer un crecimiento ordenado y sustentable de las ciudades; requisito imprescindible este último para dar continuidad a los ciclos naturales vitales del agua, el carbono, el nitrógeno, etcétera, los cuales contribuyen a la permanencia de la vida en la tierra.

A pesar de este reconocimiento, se observa que los procesos de expansión física que experimentan los centros de población de nuestro país consumen espacios naturales cada vez mayores y los agentes que intervienen en ellos no toman en cuenta los riesgos y problemas que pudieran darse en el futuro al no aplicarse políticas y programas que orienten su ocupación y utilización racional, y de los recursos y ambientes disponibles en ellos.

En otros ámbitos territoriales, los argumentos explicativos sobre la importancia del espacio y sus recursos en las sociedades han sido retomados y comprendidos más eficientemente. Por ejemplo, en ciertas naciones de Europa, Norte América y casos contados en Latinoamérica se observa un orden en la utilización del espacio, ello debido a la aplicación más estricta de su legislación espacial y ambiental; presentándose casos en donde algunos agentes se ven sometidos a procesos legales cuando violan las disposiciones reglamentarias del medio ambiente, a parte de pagar costosas sumas de dinero por concepto de indemnizaciones.

En el caso de México, se dan casos muy contados en donde se observa una aplicación parcial de esta visión que alude al uso eficiente del espacio, sobre todo hallado en los grandes proyectos inmobiliarios residenciales destinados a gente de altos ingresos; no obstante, que este tipo de proyectos normalmente se ejecutan sin cumplir totalmente las disposiciones urbanísticas —por ubicarse en suelos con usos no autorizados para desarrollos habitacionales—, a parte de que en la dotación, suministro, operación y mantenimiento de servicios hacia estas zonas se consumen significativos y constantes recursos —los hidrológicos por ejemplo—, en contraste con la desatención que sufren las zonas populares aledañas.

El mercado de suelo urbano

Para desarrollar sus proyectos industriales, comerciales y habitacionales, el mercado inmobiliario formal ha concentrado desde hace algunas décadas sus acciones mercantiles a lo largo de los corredores urbanos más importantes de la Zona Metropolitana de Toluca —Paseo Tollocan y la Vialidad Toluca-México, Av. Adolfo López Mateos, Carretera Ixtapan de la Sal, Vialidad Atlacomulco, Carretera a Naucalpan, Boulevard Aeropuerto, Vialidad Tecnológico de Metepec, etc.—, ya que estos cuentan con la infraestructura y equipamientos urbanos suficientes para permitirles la factibilidad en su implementación.

Así, la concentración de inversión, capital, más infraestructura y equipamiento, genera incrementos del valor del suelo en esta zona y sus áreas aledañas; razón por la cual a partir de éstos se distribuyen los asentamientos humanos en sectores espaciales y sociales bien diferenciados. Entre más distantes se localicen dichos asentamientos de estos corredores, mayor será el proceso de irregularidad observados en ellos.

Bajo estas premisas podemos establecer que la forma de operar de este mercado ha generado crecimientos urbanos periféricos con los rasgos siguientes: la propiedad del suelo o la tierra es en su mayoría de carácter ilegal, representando para lo gobiernos locales déficit de ingresos por pago de impuestos prediales; las viviendas son precarias y con servicios urbanos incompletos, lo que genera la marginación, la exclusión social y daños a la salud ; no existe un orden en el trazado de sus calles, lo que traduce en un mal uso y aprovechamiento del espacio (subutilización), además de representar una deficiente imagen urbana; se manifiestan graves problemas sociales y ecológicos, lo que da lugar a la inseguridad y la contaminación; muchos de los asentamientos humanos están expuestos a riesgos de inundación, lo que se puede traducir en perdidas humanas y materiales costosas, entre otras.

Parte de estos problemas se aliviarían si a los agentes de este mercado se les replantearán sus obligaciones y aportaciones por urbanización y edificación; aunque para ello se requerirían modificaciones a la legislación urbanística y una mayor participación social para vigilar su cumplimiento.

El papel del Estado en la planeación espacial

Los efectos de las crisis económicas de la década de los ochenta y noventa —que obligó al gobierno federal contraer deuda internacional ante organismos financieros internacionales, repercutiendo estas medidas en la restricción del gasto público en ciertos sectores productivos y en políticas y programas de desarrollo regional; de los derivados por el TLCAN, que más que favorecer el campo mexicano lo condujeron a su detrimento y a una mayor importación de granos básicos alimenticios, esto por las medidas proteccionistas establecidas en los países desarrollados involucrados con su firma— se han visto históricamente reflejadas en el detrimento constante de las condiciones de bienestar social de la población de escasos ingresos.

Estos acontecimientos económicos y comerciales igualmente han conducido a la pérdida de autonomía y decisión del país frente a la conducción de la planeación del desarrollo nacional, la planeación espacial y las políticas y programas de desarrollo económico y social, trayendo como consecuencia en las dos últimas décadas el incremento de mayores niveles de pobreza.

Ante esta situación, el Estado no puede abandonar su papel de benefactor social frente a los grupos más vulnerables; esto pondría en duda su legitimación y podría generar movimientos sociales, lo que a su vez implicaría ceder concesiones de poder y autoridad sobre los grupos sociales y partidos políticos que los promueven. Así, algunas de las medidas a largo plazo que dispone el Estado para poder revertir dichos efectos y proporcionar mejores condiciones de bienestar a la población, son en primer lugar políticas permanentes de combate a la pobreza —sujetas como tantas otras políticas al desempeño de la economía nacional— y en paralelo una ejecución eficiente de la planeación espacial; esto último a través de la reorientación de su marco teórico, la adopción de nuevas metodologías en su aplicación, la modificación y actualización de algunos aspectos en la legislación urbanística y una aplicación más estricta de sus lineamientos.

El municipio en la planeación espacial

La globalización económica implica la movilidad de flujos financieros y de inversión de capital en tiempos relativamente breves y a costos más bajos, mayor flexibilidad

laboral y ambiental —sobre todo para los países con necesidad de inversión—, innovación tecnológica en los procesos productivos, cambios de ideología, descentralización de la producción de las empresas transnacionales; también significa competitividad entre las naciones en el sentido de expandir su participación en los mercados internacionales.

La incursión en los procesos de la globalización, y específicamente en los mercados mundiales, exige a los gobiernos de los distintos ámbitos adoptar y desarrollar ventajas empresariales, territoriales y distributivas; esto si realmente se quieren lograr cambios sustanciales en el crecimiento de su economía, lo que igualmente se reflejará en los ingresos de la población, en su bienestar social y consecuentemente en la transformación espacial, ambiental y ecológica de las áreas que ocupan.

Ante estos hechos, el Estado debe asumir un papel más eficiente en el desarrollo de los sistemas de la planeación del desarrollo y la planificación espacial; esto significa que la función del Estado no sólo debe consistir en la regulación espacial del suelo, sino que dependiendo de las características y la distribución de este recurso se deben fomentar y desarrollar las actividades productivas adecuadas, cuyos productos sean orientados tanto al mercado interno como hacia los mercados mundiales, logrando con ello un crecimiento económico sostenido.

Así, para que el país sea competitivo es necesario que el Estado desarrolle una serie de ventajas vinculadas con el desempeño de sus ciudades para atraer inversiones. En este sentido, el municipio —considerado como el ámbito territorial y de gobierno más directo con la ciudadanía—, debe generar el conocimiento adecuado de su territorio y sus recursos, así como gestionar y administrar el uso y aprovechamiento racional y sustentable de los mismos; ordenar adecuadamente la estructura física de sus ciudades; suministrar eficientemente los bienes y servicios urbanos, y de manera conjunta con el gobierno estatal y federal fomentar las políticas sociales de desarrollo de habilidades y capacidades humanas, con el fin de incluir a la población vulnerable en actividades productivas que demanda el nuevo fenómeno económico mundial. Solo a través de la integración y ejecución permanente de estas acciones se estará en posibilidad de participar de manera más eficiente en el mundo globalizado y por lo tanto se esperará lograr mejores condiciones de vida para la población en general.

CAPÍTULO 2. FACTORES Y PROCESOS DETERMINANTES DE LA TRANSFORMACIÓN SOCIO-ESPACIAL EN LA ZMT

2.1 El espacio natural de la ZMT y su significación social

Como se argumentó en el capítulo 1, el espacio es una parte importante de la naturaleza física que sólo tiene una significación social cuando se le relaciona con la vida del hombre, cuando contribuye a la realización de sus actividades productivas y no productivas.

Sin embargo, esta significación social del espacio natural debe implicar por lo tanto un uso y destino sustentable del mismo, de otra manera dicho espacio natural por sí solo contribuye más a la permanencia de la vida vegetal y animal que cuando es utilizado sin una visión racional e integral; situación que pondría en riesgo el bienestar ecológico y social de las sociedades futuras.

2.1.1 Descripción del marco espacial natural en la ZMT

Todo espacio natural que se localiza cerca de asentamientos humanos es modificado y transformado directa o indirectamente, como fuente de suministro de recursos o como soporte para la construcción de diversas obras. El grado de transformación está en función de la magnitud de la concentración de su población, de la diversificación de las actividades económicas productivas que la misma realiza, etcétera.

Dentro del conjunto general de las actividades económicas productivas, cada sector económico —primario, secundario y terciario— produce y distribuye bienes y servicios que la población consume para cubrir ciertas necesidades. En este proceso económico los individuos se especializan en determinadas actividades, a tal grado que con el transcurso del tiempo y mediante el empleo de conocimientos científicos y tecnológicos éstas son totalmente distintas en magnitud e importancia a las realizadas en el pasado.

Ante estos comentarios, lo que se pretende en este apartado es hacer una descripción general del espacio natural existente en la ZMT, espacio que hasta ahora sigue proporcionando ventajas comparativas no sólo al desarrollo económico sino también al urbanístico de la zona metropolitana; aunque dicha situación corre el riesgo de agravarse por las presiones demográficas que se ejercen sobre los recursos que se hallan en dicho espacio y ante la ausencia de acciones eficientes dentro de la planeación espacial y ambiental.

Los doce municipios que integran la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT) se localizan físicamente en la parte central de la entidad (véase esquema 2.1). Como resultado de esta ubicación geográfica, se tiene que en el territorio de la ZMT se manifiesta la presencia de sistemas orográficos, geomorfológicos, topográficos e hidrológicos diferentes, lo que conduce a los habitantes de sus distintos municipios a desarrollar múltiples actividades económicas (véase esquema 2.2).

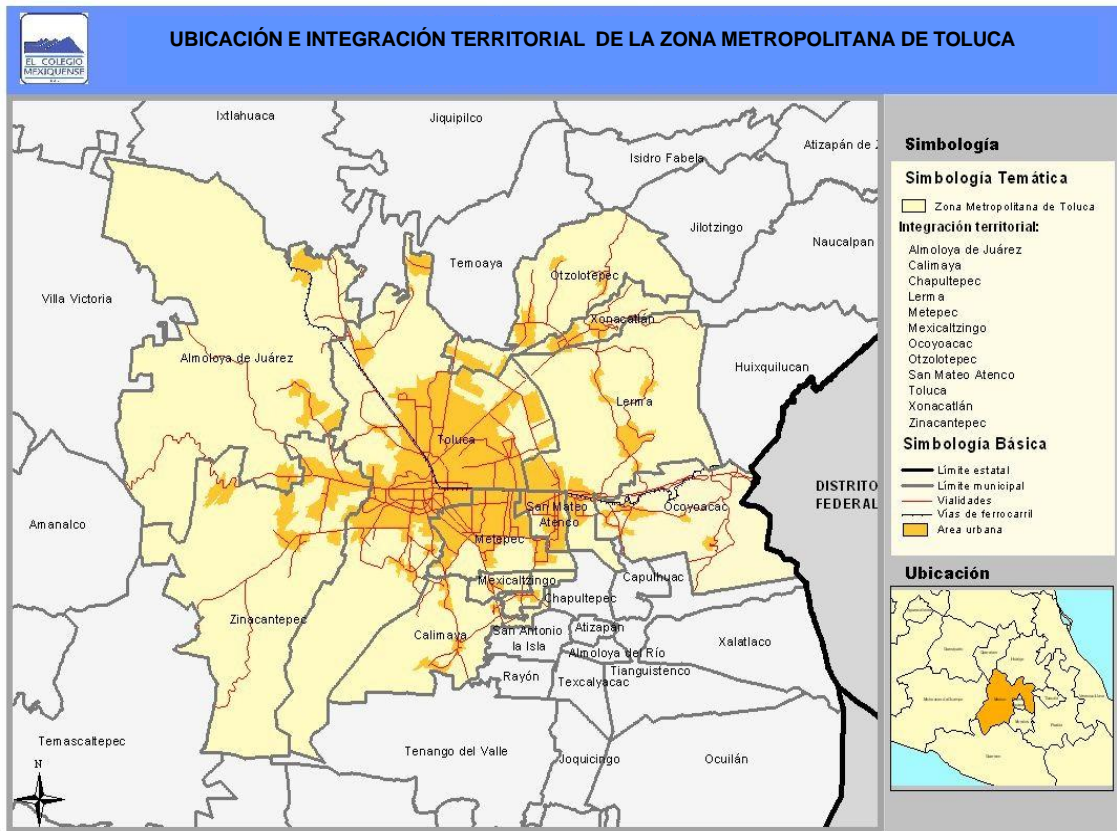
Describiendo cada uno de estos sistemas, se tiene por ejemplo que de las Regiones Fisiográficas presentes en el Estado de México⁷, los territorios de los municipios de la ZMT quedan integrados a la Subprovincia de los Lagos y Volcanes de Anahuac,

⁷ Provincia del Eje Neovolcánico Transversal y la Sierra Madre del Sur.

pertenecientes a la primera provincia (SPP, 1981). Por esta razón, en algunos de los municipios periféricos de la ZMT –Otzolotepec, Lerma, Ocoyoacac, Mexicaltzingo, Toluca, Zinacantepec y Almoloya de Juárez– se tienen sierras volcánicas, las cuales se distinguen por su altitud y extensión.

De acuerdo con el Gobierno del Estado de México (GEM), (2003), algunas de las sierras volcánicas que rodean y constituyen parte de la ZMT son las siguientes: la Sierra de las Cruces, al oriente; el Nevado de Toluca, al sur; el Nevado de Toluca y lomeríos del municipio de Zinacantepec y Almoloya de Juárez, al poniente; al noroeste del municipio de Almoloya de Juárez se limita con la Sierra de Carimangacho.

Esquema 2.1

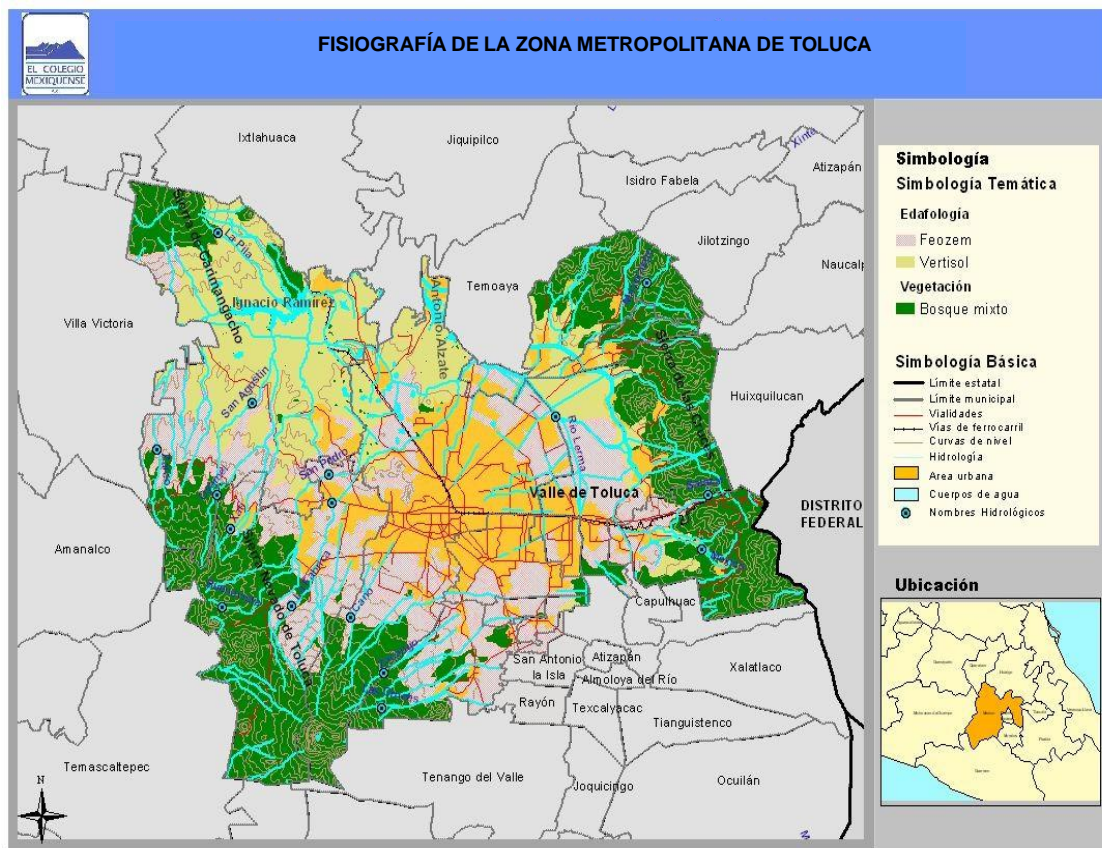


Fuente: Elaboración propia con base en la SEDESOL-INEGI-CONAPO (2004), *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México*.

Los sistemas geomorfológicos —representados por lomeríos, llanuras, valles y mesetas— se hallan presentes en todos los municipios de la ZMT. De estos sistemas el que más destaca por su extensión es precisamente el Valle de Toluca; aparte de que buena parte del territorio de estos municipios queda incluido dentro de este tipo de sistema natural.

Por otra parte, en dicho valle corre una de las más importantes corrientes hidrológicas: el Río Lerma, cuya trayectoria por el mismo valle es de sur a norte.

Esquema 2.2



Fuente: Elaboración propia con base en el Gobierno del Estado de México (2003), *Plan Estatal de Desarrollo Urbano*.

Adicionalmente, en este valle se localizan suelos fértiles —de tipo Feozem y Vertisol— que permiten a la población asentada en esta zona desarrollar actividades económicas relacionadas con la agricultura y ganadería; aunque cabe aclarar que la

primera actividad es cada vez menos importante ante la presencia de actividades más redituables y debido a la expansión de los procesos de urbanización que se vienen dando en todo el territorio metropolitano.

Respecto a los sistemas hidrológicos, éstos se conforman por vasos lacustres naturales y artificiales, al igual que corrientes superficiales intermitentes y permanentes.

Entre los ejemplos más representativos de estos vasos lacustres naturales se encuentran las Lagunas de Lerma, sujetas a una desaparición definitiva ante la presencia de pozos hidráulicos del Sistema Lerma que extraen cantidades significativas de agua para enviarla a la Ciudad de México y su zona conurbada.

En el caso de los vasos lacustres artificiales están La Presa Antonio Alzate, ubicada al norte del municipio de Toluca, y la Presa Ignacio Ramírez, que se localiza en porción norte de Almoloya de Juárez.

En el caso de las corrientes superficiales, el Río Lerma es el más importante, sin que por ello dejemos de reconocer la importancia que representan las innumerables corrientes de menor dimensión que se originan en las partes altas o de recarga de los sistemas orográficos mencionados y que al fluir por el territorio de los municipios de la zona metropolitana sus aguas son aprovechadas para distintos fines y usos.

El Río Lerma constituye al mismo tiempo un sistema de drenaje natural para todas las corrientes permanentes e intermitentes de la cuenca del Valle de Toluca. Sin embargo, también representa el vertedero de los residuos industriales y domésticos no sólo de la ZMT sino la de los centros de población de buena parte de la Región del Valle de Toluca.

La vegetación representativa en la zona es de bosque mixto —constituida fundamentalmente por bosque de pino y encino—, cuya existencia debida a la altitud y condiciones climáticas ha favorecido la presencia no sólo de la diversidad faunística y de escenarios escénicos ahí presentes, sino también ha contribuido al nacimiento y permanencia de numerosos sistemas hidrológicos, y de manera indirecta como apoyo y sustento de numerosas familias del medio rural.

Finalmente, en cuanto al clima, el que prevalece en la ZMT es en general el Templado, con ligeras variaciones de baja temperatura hacia las zonas de las sierras volcánicas.

Las condiciones climáticas son importantes, pues como ya se mencionó de ellas depende el desarrollo de cierta vegetación, cultivos y actividades que contribuyen a la economía y sustento alimentario de la población tanto rural como urbana.

2.2 Industrialización de la economía en la ZMT

Generalmente se distinguen una serie de elementos históricos que han contribuido al crecimiento y transformación económica de los sectores productivos de la ZMT⁸, a saber: inicialmente la existencia de condiciones físicas, sistemas y recursos naturales diversos y favorables que su territorio presenta, determinando con esto las actividades económicas que su población realiza; la aplicación por parte del Estado de la política regional en los años treinta, con importantes inversiones en carreteras y equipamiento, favoreciendo de manera fundamental a la región central del país; por la implementación de la política de protección industrial, lo que fomentó la inversión y el establecimiento de empresas industriales en su territorio a través de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, ya que mediante ésta se otorgaba exenciones fiscales por un periodo considerable a las industrias importantes para el desarrollo; por la cercanía con la ciudad de México, que históricamente ha tenido importancia por ser no sólo el asiento del poder público central, las fuerzas políticas nacionales, del sector privado, financiero, cultural, educacional, etc., sino porque en su territorio se inicia el proceso de industrialización y que posteriormente irradia a los estados vecinos que conforman la región centro del país⁹ —esto como resultado del proceso de desconcentración y pérdida de dinamismo industrial en la capital del país, que encuentra su explicación en la escasez de suelo y su elevado costo, además de los gastos que deben de realizar para cumplir con la normatividad

⁸ Que de ser eminentemente agrícola hasta antes de la década de los ochenta, el predominio a favor de las actividades productivas del sector secundario y terciario queda manifiesta a partir de esta década.

⁹ Conformada por los estados de Hidalgo, México, Puebla, Tlaxcala, Querétaro y Morelos; estados en donde además de concentrar la mayor población, también generan importantes porcentajes de producción económica y del Producto Interno Bruto (PIB) nacional.

ambiental¹⁰—, y finalmente por la decisión del gobierno federal y estatal para la instalación industrial en el Corredor Toluca-Lerma en la década de los sesenta, que además de repercutir en la generación de cambios de tipo demográfico y urbanos en los distintos centros de población de la ZMT, también los genera en los centros localizados en su ámbito de influencia regional.

Sin duda, para comprender más ampliamente el proceso de industrialización de la ZMT, es necesario mencionar la serie de acciones más importantes de la política de protección industrial que favorecieron su instalación y consolidación. Por ello, a continuación se describen algunas de ellas.

Según la información contenida en la investigación de Aranda (2000), con la promulgación en el año 1931 de la Ley de Protección a la Industria en el Estado Libre y Soberano de México, se definen las condiciones en que las nuevas industrias interesadas en instalarse dentro del territorio estatal, así como las ya existentes, podrían gozar de beneficios en cuanto a la tributación fiscal. Por ejemplo, las nuevas industrias sólo pagarían 33.3% de los impuestos correspondientes, y las radicadas que ampliaran sus instalaciones, solamente el 50%. De igual modo, las primeras gozarían de esa exención por un término de 10 a 20 años, en tanto que las segundas por un periodo de 5 a 10 años.

Por otra parte, los criterios para considerar una industria como nueva eran la fabricación de artículos distintos de los que ya se producían en el Estado, las que utilizarán mejores métodos de fabricación, la que se estableciera y diera trabajo a un número de obreros dos veces mayor que alguna empresa catalogada como más grande en sus operaciones.

Desde luego que los incentivos de esta ley favoreció la instalación de grandes industrias, puesto que éstas tuvieron la posibilidad de cumplir con los requisitos fijados.

Este autor también señala que dicha política de protección prosiguió a lo largo de varios años más, teniendo importantes reformas durante los años 1943, 1944, 1945,

¹⁰ Según Morales (1988), entre 1982 y 1986, 115 empresas salieron de los municipios conurbados con la ciudad de México y la mayor parte de ellas se instalaron en el Valle de Toluca.

1947 y 1951, la intención: mostrar la decisión gubernamental de promover y apoyar la industrialización en el Estado de México.

El apoyo y los beneficios a estas empresas terminaría, sin embargo, en 1982 en el Valle de Toluca, debido a la intención del gobierno por obtener una mayor recaudación fiscal.

Vemos entonces cómo durante cuarenta años el Estado favoreció a los industriales, sobre todo a los grandes empresarios, puesto que una parte del capital originario de éstos procedió directamente del erario público en forma de exenciones de impuestos y otros beneficios. Aquí la función del Estado consistió en facilitar y acelerar el paso del predominio de la producción agropecuaria a la producción industrial, transformando a la vez las relaciones de producción... (Aranda, 2000: 110).

Otra de las formas de intervención del Estado para hacer posible la industrialización fue el acondicionamiento del territorio, mediante la construcción de la infraestructura básica para el funcionamiento de las unidades de capital; es decir, fueron necesarias la creación de instalaciones eléctricas, depósitos de hidrocarburos, sistemas telefónicos, medios de circulación, y otros servicios.

Lo anterior también surgió como respuesta al conjunto de requisitos propuestos por los inversionistas y empresarios, ya que por ejemplo los inversionistas solicitaban más atención urbanística para la zona industrial, sobre todo la pavimentación del acceso a las plantas, pues las industrias colindaban con ejidos y caminos vecinales.

El conjunto de acciones anteriores permitieron que la zona de Toluca contara al final de la década de los cincuenta con unas cuantas grandes factorías, que para Morales (1988: 47) eran filiales de grandes corporaciones transnacionales, a saber: Pfizer, Celanese, Chrysler, General Motors, Nestle, Perkins, entre otras; en tanto que para Aranda (2000) éstas comprendieron: Celanese, General Motors, VAM, Automex, Carrocerías Toluca, Embotelladora la Moderna, Gattes Ruber de México, etcétera.

Un punto interesante que menciona Morales (1988) es que en su primera fase de desarrollo casi todas esas empresas hacían venir de la ciudad de México y de la zona del Valle de México, desde sus directivos hasta sus obreros especializados; mientras que los habitantes del Valle de Toluca de la época no parecen haber recibido de manera inmediata aceptación para laborar en las grandes empresas.

Es hasta aproximadamente una década después de su instalación... que las industrias del llamado “Corredor Industrial Toluca-Lerma” comienzan a contar de manera sistemática y mayoritaria con trabajadores originarios del Valle de Toluca (Morales, 1988: 48).

Ya con la instalación industrial en el Corredor Toluca-Lerma, ocurrida en el transcurso de los años sesenta, se inicia un primer periodo de impulso —entre 1964 y 1969— con la llegada de 18 nuevas empresas; 13 se ubicaron en el municipio de Toluca y 5 en Lerma. Se trataba de industrias correspondientes a la rama automotriz, química, textiles y de alimentos.

Más adelante, y a inicios de los años setenta, se dio impulso a otro de los municipios periféricos de la ZMT: Ocoyoacac, con la instalación de la industria Zommer industrial, Ecología, S.A., Química Hoechst de México y Poclain Mexicana en su territorio.

Con la aparición de estas empresas se define así el eje industrial Toluca-Lerma-Ocoyoacac, como el principal estructurador de la futura zona metropolitana.

A partir de la década de los setenta se desarrolla una nueva etapa en la industrialización de la ZMT, pues se da nuevamente un impulso gubernamental federal y estatal para la localización de las industrias con la creación de los parques industriales: el parque industrial Lerma (1972) y El Coecillo (1980).

Más adelante, y con el objeto de promover aún más el desarrollo industrial no sólo del Corredor Toluca-Lerma, sino de la entidad en general, se crea en 1982 por iniciativa gubernamental el Fideicomiso para el Desarrollo de Parques industriales en el Estado de México (FIDEPAR), el cual tenía como atribuciones importantes: adquirir inmuebles, crear reservas territoriales para industrias, construir parques industriales, naves y bodegas, etcétera.

Tomando en cuenta las ventajas que representaba el corredor Toluca-Lerma —con parques industriales y zonas fabriles aledañas y con amplias posibilidades de instalación—, se inaugura en 1986 la primera etapa del parque industrial EXPORTEC, especialmente construido para empresas exportadoras o maquiladoras con alto nivel tecnológico.

Con estos hechos, la participación de algunos municipios de la ZMT en la producción industrial fue en aumento, a tal grado que ésta experimentó una intensificación de capital y de igual manera una concentración territorial.

2.3 Crecimiento y primacía del sector productivo terciario

A raíz de la solicitud de servicios que los empresarios demandaban para instalarse en el Corredor Industrial Toluca-Lerma, comienzan a diversificarse, multiplicarse y especializarse las actividades comerciales, financieras, educativas, bancarias, etc. Conjuntamente con esto, también se registra un crecimiento de la red de comunicaciones y transportes.

Particularmente, y por la magnitud del impacto socioeconómico y territorial, algunos de estos hechos resultaron de enorme trascendencia para la reconfiguración urbana de la ZMT. Por ejemplo, en diferentes épocas llegaron grandes comercios que provenían fundamentalmente de la ciudad de México, tal es el caso de Sears y zapaterías Canadá que arribaron a Toluca a finales de los sesenta; en la década de los setenta se inauguró el Centro Comercial Blanco, los almacenes departamentales Aurrera y Comercial Mexicana; para 1985, los grandes almacenes seguían concentrándose en la zona sureste de Toluca y abarcando el municipio Metepec, tal es el caso de Super Compras, Garcés, Gigante, Woolworth, Comercial Guerrero, Bodegas Aurrera, Sanborns, etc.

Así, mientras que en 1975 tan sólo se registraban en la ciudad de Toluca 24 tiendas de autoservicio y departamentales, que daban ocupación a 700 empleados; en 1993 el municipio de Toluca contaba ya con 3,739 comercios en supermercados, tiendas de autoservicios y almacenes de rama, dando ocupación a 9,513 trabajadores (Aranda, 2000: 96).

Dentro del mismo sector terciario, el subsector servicios —que incluye los servicios bancarios, financieros, los ofrecidos por restaurantes, bares, centros nocturnos, reparación y mantenimiento automotriz, servicios médicos, odontológicos, etc.— se convierte en una fuente creciente de empleo, ya que por ejemplo para el mismo año de 1993 se registró en la ZMT una cifra de 14,938 establecimientos que beneficiaron a 39,171 habitantes integrados a estas actividades.

Adicionalmente a estos datos, también cabe resaltar la importancia que han mantenido los municipios de Toluca y Metepec, pues en ellos se han ubicado una cantidad importante de establecimientos que han cubierto una infinidad de necesidades de la población metropolitana y regional.

Por lo comentado arriba, podemos establecer que la población en edad productiva se incorpora cada vez más a la realización de actividades económicas vinculadas con la industria, el comercio y los servicios, dando como resultado el predominio de estas actividades sobre las de tipo primario, provocando al mismo tiempo la desaparición de ésta última a medida que la población se urbaniza.

Para ejemplificar el repunte que actualmente tiene el sector terciario, en el cuadro siguiente se muestra la participación absoluta y relativa por rama de actividad que ha tenido la Población Económicamente Activa (PEA) de la ZMT en las tres últimas décadas.

Cuadro 2. 1

Zona Metropolitana de Toluca: Población Económicamente Activa (PEA), 1980-2000

Municipios de la ZMT	1980			1990			2000		
	Sectorios económicos								
	Prim.	Sec.	Terc.	Prim.	Sec.	Terc.	Prim.	Sec.	Terc.
Almoloya de Juárez	12,466	3,261	2,284	7,553	7,997	4,750	5,211	11,680	11,067
Calimaya	2,849	983	1,119	1,945	2,018	2,079	2,206	3,613	4,698
Chapultepec	338	231	213	226	418	352	264	769	909
Lerma	4,237	4,487	2,984	2,158	9,161	6,092	1,851	15,990	12,801
Metepec	2,425	7,715	7,684	1,546	15,616	24,219	1,288	21,587	46,677
Mexicaltzingo	344	423	580	283	466	1,116	240	737	2,286
Ocoyoacac	1,982	3,143	2,699	1,108	4,657	4,234	1,081	7,143	8,255
Otzolotepec	3,925	1,513	1,574	1,911	3,645	3,751	1,478	7,291	7,448
San Mateo Atenco	1,474	3,564	1,949	526	6,518	3,974	347	10,633	8,914
Toluca	12,126	25,699	42,343	5,650	48,753	86,336	5,055	75,850	142,749
Xonacatlán	1,893	1,346	952	1,101	3,091	2,657	1,126	5,879	6,088
Zinacantepec	5,636	3,659	3,408	4,139	8,367	7,984	3,115	13,943	17,003
Total ZMT	49,675	56,024	67,789	28,146	110,707	147,544	23,262	175,115	268,895
Porcentaje total	28.6	32.3	39.1	9.8	38.7	51.5	5.0	37.5	57.5

Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI, Censo General de Población y Vivienda 1980, 1990 y 2000. Estado de México.

La revisión y análisis de los datos del cuadro anterior permite establecer lo siguiente:

- En general, las cifras absolutas de la PEA del sector primario a nivel municipal y a nivel ZMT presentan una constante reducción de una década a otra. Sin embargo, dentro de estos dos ámbitos espaciales resulta más

significativo y representativo el segundo, ya que como se observa de los 49 mil 675 habitantes dedicados a las actividades de este sector en el año 1980, para el 2000 únicamente se registraron 23 mil 262 personas; en términos porcentuales esto implicó una disminución de más del 53% en tan sólo veinte años.

- Una situación totalmente contrastante al del sector primario es la que manifiestan los sectores secundario y terciario, pues sus valores absolutos a nivel ZMT se duplican de 1980 a 1990, lo que se traduce en un incremento porcentual del 97.6% y el 117.7%, respectivamente; mientras que de 1990 al 2000 el incremento fue tan sólo de un 58.2% y el 82.2%, de manera correspondiente.

Como podrá observarse en el mismo cuadro, se tiene que el sector terciario absorbe el grueso de la PEA de la ZMT en las tres décadas, pues su participación con relación a los otros dos sectores, ocupa el valor porcentual más importante.

Por otro lado, y con relación al análisis a nivel municipal, se tiene que en San Mateo Atenco y Metepec las actividades primarias prácticamente podrían desaparecer definitivamente en un tiempo relativamente corto; ello como consecuencia de la extensión territorial que representa cada uno, la cual resulta insuficiente para dar soporte a la satisfacción de las diversas necesidades urbanas que están siendo generadas por los intensos procesos de urbanización ocurridos en su distintas zonas y áreas aledañas.

Finalmente, dentro de éste análisis también cabe mencionar los municipios más representativos de la dinámica industrial y de prestación de servicios en la ZMT para las décadas consideradas en este trabajo; ellos son, por las razones ya expuestas arriba, Toluca, Metepec y Lerma, fundamentalmente.

2.3.1 La crisis del sector primario

El cambio de predominio del sector económico primario por los sectores secundario y terciario en las tres últimas décadas en la ZMT tiene su explicación en el conjunto de políticas macroeconómicas y fiscales adoptas en el país desde la década de los ochenta; es decir, por la serie de medidas implementadas por el Estado ante el

cambio de la compleja dinámica económica internacional que tuvo su desenlace en la crisis económica de México en 1982.

En términos generales podemos mencionar los resultados generados por este fenómeno económico: medidas conducentes al pago de la deuda externa a partir de esta década y hasta la fecha, lo que provoca una disminución del gasto público en ciertos sectores productivos estratégicos, el agropecuario entre ellos; la aplicación de políticas de liberalización comercial, que conducen a la adopción de un modelo económico orientado hacia el comercio externo y basado principalmente en la exportación de la producción nacional redituable.

Adicionalmente, y de manera relativamente recientemente, por los efectos generados por el acuerdo comercial regional realizado en 1993 con Estados Unidos y Canadá en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)¹¹.

Aparte de estos factores de índole económico, se suma la existencia de condiciones internas de tipo estructural asociadas al sistema de propiedad y al régimen de tenencia de la tierra; es decir, la coexistencia en el campo tanto del minifundio como del latifundio en una circunstancia donde uno y otro atentan contra la expansión de la oferta agrícola.

El campo mexicano está muy parcelado (minifundio), lo que representa un fenómeno que ha generado bajísimos niveles de productividad, tanto en el sector social como en el privado. Existe, además, un sistema de comercialización que extrae, de manera constante, el excedente del campo, lo dirige hacia toda la cadena de intermediación y va en menos cabo de los niveles de vida de los campesinos y de la apropiación de su propio excedente (Andrés y Pérez, 1992: 112).

Para Barrios (2004), el latifundio debilita la acumulación como consecuencia de la subutilización de la tierra, además de que se tiende a mecanizar la actividad agrícola con impactos negativos sobre el uso de la fuerza de trabajo.

La serie de argumentos anteriores, son el marco introductorio que posibilitan y hacen necesario el análisis general de los principales acontecimientos ocurridos a partir de 1980 en el sector agropecuario, las decisiones políticas y medidas adoptadas por el país para poder enfrentarlos.

¹¹ Repercutiendo en el encarecimiento de los insumos y maquinaria, y en la reducción de créditos y subsidios en dicho sector en México.

El campo agropecuario hasta antes de los ochenta todavía desempeñaba un papel preponderante en la economía nacional. De acuerdo con Calva (1993), este sector respondió eficazmente durante los veinte años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, de 1946 a 1965 en el llamado “milagro agrícola mexicano”, con un crecimiento del PIB agrícola del 6.1% anual. Asimismo, en estos años de bonanza rural, el sector agropecuario generó más de la mitad de las divisas que ingresaron al país por concepto de exportación de mercancías; todo lo cual contribuyó sustancialmente a financiar las importaciones de bienes de capital para la industria. Después del “milagro” sobrevino la recesión agrícola de 1966-1976, cuando nuestro PIB agrícola creció apenas con un ritmo del 0.8% anual. Pero cuando el sector agropecuario se vio nuevamente estimulado con relaciones de precios favorables y adecuados volúmenes de financiamiento y de inversión pública, nuestra agricultura recuperó su dinamismo, creciendo a un ritmo de 5.9% anual entre 1977 y 1981. Según el mismo autor, después de esta última fecha se registra una recaída en la crisis agrícola al declinar la tasa media de crecimiento anual hasta el 0.7% en el periodo de 1982-1987. Considerados agregadamente los sectores agrícola y pecuario, la tasa compuesta de crecimiento anual medio fue de 4.7% en el periodo de 1977-1981, en tanto que en el periodo 1982-1987, la tasa de crecimiento agropecuario fue de 1.1%.

Esta reaparición de la crisis agrícola trajo como consecuencia una mayor dependencia alimentaria a tal grado que en el periodo de 1983-1987 la importación media anual de granos alcanzó los 6 millones de toneladas. Dicha cifra represento más del 20% del consumo interno.

Las importaciones de algunos productos como los granos y oleaginosas se han elevado considerablemente en el marco de la política de liberalización de nuestro comercio con el exterior. Ante la posibilidad de adquirir este tipo de productos en el mercado internacional a más bajo precio que el que rige para los producidos internamente, se recurre a la importación y ello desestimula la producción interna (Caballero, 1992: 29).

Este proceso se ha hecho posible, continua diciendo Caballero, debido a que la reducción de los aranceles a las importaciones mexicanas de productos agrícolas ha sido tal que, en promedio, resulta actualmente menor que el correspondiente al de EUA.

Por otro lado, y desde la perspectiva de los acuerdos comerciales que se establecen entre México y los organismos internacionales en la década de los ochenta¹², se presentan una serie de características que tuvieron efectos negativos al sector agropecuario.

En el año de 1986, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, México ingresó al GATT como exigencia del Banco Mundial para facilitarle 300 millones de dólares destinados a modernizar el campo agropecuario. Este hecho preparó de manera unilateral el camino al TLCAN en el sector agropecuario en México (Barrios, 2004: 30).

Aparte de estas condicionantes, el BM exigió además el desmantelamiento del sistema de precios de garantía de doce productos básicos; el aumento de los precios del fertilizante mexicano por ser uno de los más baratos del mundo; el incremento del precio del agua para riego y de la electricidad para las bombas destinadas al agro; demandó poner a la venta un gran número de empresas estatales agropecuarias y despedir a un amplio contingente de trabajadores de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, y eliminar el sistema de tortibonos destinados a subvencionar las tortillas de maíz que consumían las familias pobres.

Como se sabe, Estados Unidos es el principal líder de estos organismos al aportar los mayores subsidios económicos, de ahí que no sea extraño que este país determine las condiciones por las cuales deban llevarse a cabo los acuerdos comerciales.

Estas acciones demandadas por el Banco Mundial originaron que en la década de los ochenta la agricultura dejará de ser la principal palanca para el desarrollo industrial-urbano y que el excedente de producción agropecuaria de los países avanzados provocara su abaratamiento en relación con los nacionales. Por esta razón, el gobierno perdió interés en fomentar la producción nacional, por lo cual sus políticas se modificaron rápidamente para orientarse hacia la lucha en contra de la inflación y la reducción del déficit de la cuenta pública (Barrios, 2004: 31).

Más adelante, con las políticas de los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo (1988-1996), que fueron consideradas como erróneas, se privilegio el pago de la deuda, la reducción del gasto y del déficit público, la privatización de empresas estatales, la contratación de más deuda pública y el apoyo a los bancos por encima

¹² Con el GATT, cuya función es regular el comercio internacional, y el Banco Mundial (BM), encargado de fomentar el comercio mediante créditos o financiamiento.

del interés nacional de impulsar los sectores productivos y especialmente el agropecuario.

A la luz del Programa Nacional de Modernización Económica, en 1990 se formuló un diagnóstico sobre lo que ocurría en el campo. Las conclusiones gubernamentales fueron las siguientes: 1) excesiva intervención estatal; 2) inseguridad en la tenencia de la tierra; 3) minifundio; 4) financiamientos sin criterios de rentabilidad y excesivos subsidios (Barrios, 2004: 34).

Por otro lado, ante la presencia de las condiciones referidas y de presiones de origen externo, los remedios apuntaron hacia un conjunto de cambios institucionales, siendo uno de los principales el que dio origen al fin del reparto agrario y la privatización de las tierras ejidales con la reforma al artículo 27 constitucional de 1992.

Respecto a la privatización de la propiedad ejidal, Calva (1993) cuestiona las posibles consecuencias surgidas sobre este tipo de propiedad, en donde se agrupan la mayor parte de los agricultores que han estado produciendo en condiciones de miseria. Sostiene que en vez de atacar las verdaderas causas del desastre agrícola que radican en las grandes variables económicas que inciden sobre la actividad agropecuaria, estaríamos combatiendo y destruyendo al ejido, es decir, a un agente que no sólo no ha provocado la crisis, sino que ha contribuido a aligerarla. Asimismo, argumenta que al privatizar al ejido generaríamos, de manera inevitable, un proceso de acumulación primitiva de capital, es decir, una sucesión de actos de despojo contra los empobrecidos campesinos y un éxodo rural de enormes dimensiones a las ciudades.

En cuanto al TLCAN, en su negociación de 1992 se planteó en sus inicios como una alternativa de ampliación de las exportaciones de diversos productos agropecuarios nacionales al mercado norteamericano. Sin embargo, la serie de medidas adoptadas posteriormente a la firma del tratado por el país del norte —consistentes en políticas proteccionistas a sus productores, aparte de que el campo estadounidense es altamente subsidiado lo que genera altos rendimientos de producción— significó un constante detrimento y crisis del campo mexicano a tal grado de agudizar aún más la dependencia alimentaria y generar un mayor volumen

de importación de sus productos agropecuarios, principalmente granos y oleaginosas y productos elaborados.

En el año 2000, con el arribo de la nueva administración federal, se creyó que los gobernantes voltearían la mirada a la situación de desesperada del agro. Sin embargo, lo que se encontró fue la continuidad de los programas de corte neoliberal, de apertura y privatización.

La desatención se refleja en los recursos que se canalizan al campo. Así, por ejemplo, mientras que en 1981 se destinó al campo poco más de 12 por ciento del PIB, en el año 2001 ese monto se redujo en 75% (Barrios, 2004: 45).

Dentro del contexto del Estado de México, las políticas, proyectos y programas instrumentadas por su gobierno en materia agropecuaria, no pudieron escapar de las inercias derivadas de las medidas adoptadas por el gobierno federal. Es decir, con la disminución del gasto público estatal igualmente se afecta de manera invariable la investigación, asesoría, la infraestructura, los subsidios y créditos al campo mexiquense lo que agudiza también su problemática.

En el trabajo de Barrios se describen una serie de acciones implementadas por algunas de las distintas administraciones gubernamentales estatales para tratar de mejorar la situación del sector agropecuario en la entidad. A continuación se resumen las ideas más concretas sobre las acciones que llevó a cabo cada administración gubernamental en apoyo al campo.

En el gobierno de Alfredo del Mazo González se efectuó un proceso de modernización administrativa, creándose por decreto la Comisión para el Desarrollo Agrícola y Ganadero del Estado de México (CODAGEM) para fomentar el desarrollo agropecuario y ganadero; asimismo, se creó la Productora de Semillas del Estado de México (PROSEM), cuyos programas fueron orientados a mejorar los tipos de semillas.

Según Del Mazo el desarrollo agropecuario debía poner el acento en la vocación de las tierras y en la rentabilidad de los cultivos; pero además, se hacía necesaria la diversificación productiva para que respondiera a la demanda de alimentos de la población centro del país (Barrios, 2004: 78).

En el periodo de gobierno de Alfredo Baranda, buscando aprovechar la vocación productiva y los recursos de cada región, asociando a los ayuntamientos en la

promoción económica y convocando a la participación y fomento del empleo y el arraigo, se creó el Fondo de Fomento Económico Regional (FOMECE) como una instancia para la integración de proyectos, asesoría y gestión financiera para la creación de empresas paramunicipales. Para 1986, en la entidad funcionaban 12 empresas de este tipo.

Con Pichardo Pagaza, la modernización de la agricultura debía ocupar un lugar prioritario en el interés del Estado. Para cumplir con este propósito era necesario: 1) incrementar la cobertura y calidad de los servicios a la producción; 2) extender y mejorar la infraestructura; 3) fomentar y fortalecer la organización de los productores; 4) mantener y ampliar la frontera agropecuaria y forestal.

En el primer punto se proponía incrementar y mejorar la asistencia técnica y financiera brindada a los productores, fomentar y fortalecer los programas de investigación y desarrollo y la transferencia de la tecnología, etc.

Las acciones para el segundo consistieron en apoyar el incremento, mantenimiento y la rehabilitación de la infraestructura de caminos; mejorar los cuerpos de agua para el aprovechamiento piscícola, y ampliar y mejorar la infraestructura de acopio y distribución.

La tercera acción consistió en mejorar el acceso de los productores a la asistencia técnica y financiera; mejorar los canales de comercialización; agilizar la solución de los conflictos relacionados con la tenencia de la tierra, y fomentar la mejor utilización de la marcada fragmentación de la propiedad rural.

Finalmente, en el cuarto punto se propuso apoyar la regulación del crecimiento urbano; alentar programas que disminuyan la erosión de los suelos; estimular el mantenimiento y la incorporación de tierras a la producción, y contribuir a la lucha por la reforestación.

El periodo de Chuayffet se diferenció de las anteriores por varios hechos: alentaba la reconfiguración de las unidades productivas a raíz de la reforma del artículo 27 constitucional, que permitía la posibilidad de asociación de ejidatarios y comuneros con inversionistas nacionales o extranjeros; buscaba la conversión del sector agropecuario en aras de sustituir cultivos por aquellos que iban a ser rentables en adelante (el caso de la floricultura).

En el gobierno Montielista destaca la importancia que se otorgan a los Proyectos Integrales de Desarrollo del Campo, los cuales fueron elaborados por la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO) y que vincularon a las instituciones federales y estatales competentes cuyo objetivo fue atacar problemas estructurales para fomentar el desarrollo de sistemas productivos y dar fuerza al desarrollo integral.

Los proyectos integrales que correspondieron a la agricultura fueron los siguientes:

- Diversificación de superficies sembradas de maíz. Su objetivo era proporcionar a los productores, de acuerdo a sus regiones y características agroclimáticas, opciones de siembra de maíz de diversos tipos.
- Producción, industrialización y comercialización del nopal y la tuna. El proyecto se orientó a mejorar la calidad de la producción, fomentar la industrialización y comercialización de estos productos.
- Fomento a la producción y apoyo a la comercialización de hortalizas. Mediante este proyecto se trataba de impulsar la producción de hortalizas, tanto en invernaderos como en cielo abierto.
- Fomento a la producción y comercialización de frutales y flores. Para los frutales el objetivo era incrementar la calidad y cantidad de su producción; para las flores, consistía en ampliar la superficie, así como fomentar su diversificación con nuevas especies de alto rendimiento con tendencia a la exportación.

El grado de atención al campo mexiquense queda mejor comprendida con la presentación de los montos de financiamiento destinados a este sector de la economía (véase cuadro 2.2).

Cuadro 2.2

Estado de México: Financiamiento agropecuario, 1980-2003

Año	Presupuesto estatal	Presupuesto agropecuario	Porcentaje
1980	24,000,000,000	281,541,534	1.17
1981	39,154,640,203	312,956,538	0.80
1982	55,452,882,046	492,213,324	0.89
1984	147,973,694	4,525,337	3.06
1986	445,621.4	21,407.0	4.80
1987	958,762.9	43,856.2	4.57
1995	7,440,101,100	66,026,260	0.89
1996	9,640,107,476	107,767,729	1.12
1997	13,552,965,265	176,353,583	1.30
1998	39,148,552,058	694,103,539	1.77
1999	61,490,961,000	1,010,926,600	1.64
2000	76,304,277,400	1,102,831,100	1.45
2001	87,877,581,955	897,286,500	1.02
2003	172,982,421,035	1,643,687,293	0.95

Fuente: Barrios, Dávalos Victorino (2004) *El agro mexiquense: de la pérdida de la autosuficiencia alimentaria al modelo neoliberal exportador*, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, Méx.

Como se observa en el cuadro, durante el gobierno de Alfredo del Mazo, la participación porcentual del presupuesto agropecuario representó el 0.89% en 1982, incrementándose a 3.06% en 1984. En los dos últimos años de este periodo gubernamental, a cargo de Alfredo Baranda García, la relación fue de 4.8 y 4.6% para 1986 y 1987, respectivamente.

El periodo de Mario Ramón Beteta e Ignacio Pichardo Pagaza, osciló entre 3.5 y 4.3% de 1988-1991; mientras que en 1993 se observó una caída impresionante hasta situarse en 0.89%, porcentaje que se conservó casi invariablemente hasta 1995 de la siguiente administración.

Los periodos de Emilio Chuayffet Chemor y Cesar Camacho Quiroz muestran que el presupuesto del renglón agropecuario disminuyó en 0.89% en 1995, luego manifestó un ascenso relativo de 1.12, 1.30, 1.77% en 1996, 1997 y 1998, respectivamente. Para 1999 disminuye, al grado de representar sólo el 1.64%.

En la administración de Montiel, la tendencia descendente del presupuesto agropecuario continúa. En el año 2000 tiene el 1.40%, en el 2001 el 1.02% y en el 2003 alcanza sólo el 0.95%.

La postura de Montiel es consecuente con la idea de disminuir la presencia del Estado en los apoyos agropecuarios y transferir responsabilidades a los productores privados, muy a tono y en sincronía con las formulaciones del modelo neoliberal (Barrios, 2004: 99).

De todo este análisis, Barrios concluye diciendo que en las diferentes administraciones gubernamentales, muchos de aquellos proyectos y programas no llegaron a concretarse o bien no tuvieron continuidad, que fueron iniciativas sexenales o coyunturales, y que en general no hay una política de Estado sobre la cuestión del campo mexiquense.

2.3 Dinámica demográfica en la ZMT

2.3.1 Consideraciones generales

Como hemos comentado ya, algunos de los cambios generados por la industrialización en el corredor Toluca-Lerma durante los años setenta, y su crecimiento en décadas posteriores, tienen que ver con los de carácter demográfico, pues tan sólo al analizar y comparar cifras absolutas de población en décadas recientes se observa que la mayoría de los municipios aledaños a esta zona industrial, y que ahora conforman la ZMT, experimentan incrementos constantes de su población, esto como resultado tanto del crecimiento natural y conjuntamente con el de tipo social.

La importancia del conocimiento de la dinámica demográfica —principalmente lo relacionado a su aumento y distribución de la población— es que finalmente estos cambios se traducen en un incremento de todo tipo de servicios, los cuales para su cubrimiento muchos de ellos requieren generalmente de una determinada superficie de suelo.

Así, para determinar las características demográficas de cada uno de los municipios de la Zona Metropolitana de Toluca, y por lo tanto el de la totalidad de la zona, resulta importante emplear una serie de indicadores demográficas.

El conocimiento de la distribución espacial de la población —concentración y dispersión— se representa por los indicadores “población absoluta y relativa”, “densidad de población”, “población urbana y población rural”, y “tamaño de localidad”; en tanto su crecimiento, cambios y comportamientos a corto plazo se determinan a través de las variables demográficas “fecundidad”, “natalidad”, “mortalidad” y “migración”.

De igual modo, también es necesario mencionar que el comportamiento de dichos indicadores y variables demográficas obedecen a una serie de características económicas, sociales, políticas y culturales presentes en cada uno de los territorios municipales, y estos a su vez están determinados por las características presentes en otros ámbitos espaciales.

Por lo anterior, en los siguientes apartados describiremos cada uno de los indicadores, no sin antes comenzar con una de las variables demográficas de mayor impacto en el desarrollo urbano y la vivienda: la migración o el llamado crecimiento social.

2.3.2 El crecimiento social de la población

La migración o crecimiento social es la relación que guardan entre sí la llegada de habitantes anteriormente residentes en otros lugares y la salida de las personas hacia el exterior del sistema.

La migración contribuye al crecimiento de los grandes centros urbanos, crea las grandes estructuras económicas y los enormes mercados de consumo; igualmente representa una fuente de enriquecimiento de la humanidad al ser considerado un elemento de cambio y desarrollo, ya que es un vehículo natural de transferencia de ciencia, tecnología y cultura. Sin embargo, este fenómeno social también ocasiona problemas de dotación de servicios, de ocupación de espacios y genera grandes diferencias socio-económicas en la población de un territorio.

De acuerdo con los datos de población no nativa registrados por el INEGI (véase cuadro 2.3), se tiene que la participación relativa de la ZMT en los tres últimos censos aumentó en un 124%, pues en 1980 se registraron 74 mil 673 habitantes como no nativos y en el año 2000 la cifra ascendió a 167 mil 324 habitantes; teóricamente esto implicó que anualmente 4 mil 632 nuevos habitantes llegarán a residir en alguno de los municipios metropolitanos.

Concretamente estos incrementos hablan de los cambios de residencia que la población realiza hacia los centros urbanos importantes con el objeto de lograr mejores condiciones de vida.

En relación con la participación relativa de cada uno de los municipios de la ZMT, se tiene que Metepec, Toluca, San Mateo Atenco y Lerma presentaron los más altos valores en este tipo de crecimiento con respecto a su población total durante las tres décadas. Metepec, por ejemplo, tuvo una participación porcentual de 17.7% en 1980 y alcanza un valor de 24.0% en el año 2000.

Sin embargo, si se compara la participación de cada uno de los municipios con relación al total de la ZMT, se tendrá que fue el municipio de Toluca el que aportó los más altos valores de participación porcentual, seguido de Metepec y Lerma.

Finalmente, para comprender la magnitud del crecimiento social que se dio a nivel estatal en este periodo, lo que igualmente sirve para hacer la comparación con el de la ZMT, cabe mencionar que en el transcurso de esos veinte años tan solo registró un incremento de 74%; es decir, de 2 millones 924 mil 800 habitantes no nativos en 1980, para el año 2000 se tuvo una cifra de 5 millones 085 mil 064 de estos habitantes, lo que equivale a un crecimiento social de 108 mil 013 habitantes por año.

Cuadro 2.3
Zona Metropolitana de Toluca: Población no nativa 1980-2000

Municipios de la ZMT	1980		1990		2000	
	Población no nativa					
	Absoluta	Relativa *	Absoluta	Relativa *	Absoluta	Relativa *
Almoloya de Juárez	1,336	2.1	1,832	2.2	4,191	3.8
Calimaya	536	2.5	652	2.6	1,371	3.9
Chapultepec	117	3.2	138	3.6	502	8.8
Lerma	2,947	5.2	5,530	8.3	12,492	12.5
Metepec	14,717	17.7	32,541	23.2	46,702	24.0
Mexicaltzingo	237	3.9	277	3.8	463	5.0
Ocoyoacac	1,806	5.3	2,707	7.2	3,941	7.9
Otzolotepec	683	2.3	932	2.3	2,148	3.7
San Mateo Atenco	2,927	8.7	4,789	11.4	7,733	13.0
Toluca	46,643	13.1	56,904	11.7	81,312	12.2
Xonacatlán	771	3.9	1,302	4.5	2,662	6.4
Zinacantepec	1,953	3.2	2,169	2.6	3,797	3.1
Total ZMT	74,673	9.7	109,773	10.5	167,314	11.5
Estado de México	2,924,800	38.7	3,902,226	39.8	5,085,064	38.8

* Participación respecto a su población total

Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI, Censo General de Población y Vivienda 1980, 1990 y 2000, Estado de México.

2.3.3 La distribución espacial de la población

Lindón (1999) plantea que cuanto mayor es el número de individuos, mayor será la diferenciación potencial entre ellos, además de la segregación espacial que provoca entre los mismos; también dice que cuando el número de individuos es reducido, la distribución diferenciada en el espacio está muy limitada.

En estos argumentos se hace alusión a la distribución espacial de la población, es decir, a su concentración y dispersión en un espacio y tiempo determinados, así como algunos de los efectos generados por esta diferenciación.

Atendiendo estos planteamientos podemos decir entonces que la distribución de la población en la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT) es enormemente contrastante pues existen municipios donde a pesar de su reducida extensión geográfica presentan índices de concentración bastante elevados. Asimismo, están aquellos que mantienen una mayor superficie territorial, pero la mayor parte de su población se encuentra distribuida de manera dispersa.

Podemos señalar que la explicación de tal distribución se encuentra en la existencia de los factores geográficos y procesos económicos y demográficos ya mencionados. Así, para determinar la distribución espacial de la población en la ZMT, haremos uso de los indicadores convencionales más simples de localización y concentración de la población: población absoluta y relativa, densidad de población, tamaño de localidad, población urbana y rural.

2.3.3.1 Población absoluta y relativa del Estado de México y la ZMT

Según cifras del INEGI (1980), el Estado de México fue la segunda entidad, después del Distrito Federal, con mayor cantidad de población a nivel nacional, ya que en ese año registró 7 millones 564 mil 335 habitantes, lo que representó el 11.32% de participación relativa en este ámbito (véase cuadro 2.4). Sin embargo, para los años 1990 y 2000 pasa a ser la entidad más poblada del país, relegando al Distrito Federal al segundo lugar. Ello debido a que en 1990 participa con un valor absoluto de 9 millones 815 mil 795 habitantes y una participación relativa de 12.1%, mientras tanto para el año 2000 su población fue de 13 millones 096 mil 686 habitantes, lo que representó el 13.4% de población relativa.

Cuadro 2.4

Estado de México: Población Absoluta y Relativa en el contexto nacional, 1980-2000

Entidades Federativas	1980		1990		2000	
	Población Absoluta y Relativa del Estado de México					
	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa
Distrito Federal	8,831,079	13.2	8,235,744	10.1	8,605,239	8.8
Estado de México	7,564,335	11.3	9,815,795	12.1	13,096,686	13.4
Veracruz	5,387,680	8.1	6,228,239	7.7	6,908,975	7.1
Jalisco	4,371,998	6.5	5,302,689	6.5	6,322,002	6.5
Puebla	3,347,685	5.0	4,126,101	5.1	5,076,686	5.2
Guanajuato	3,006,110	4.5	3,982,593	4.9	4,663,032	4.8
Total Entidades	32,508,887	48.6	37,691,161	46.4	44,672,620	45.8
Estados Unidos Mexicanos	66,846,833	100.0	81,249,645	100.0	97,483,412	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI, Censo General de Población y Vivienda 1980, 1990 y 2000, Estado de México.

Las cifras de población absoluta y los valores de participación relativa indican no sólo los cambios de la tendencia de crecimiento poblacional de estas dos entidades, sino que expresan de manera indirecta la relación mutua establecida entre ellas. Por ejemplo, los datos estadísticos del mismo cuadro muestran que el Distrito Federal ha dejado de crecer de manera significativa, ya que presenta casi la misma población a lo largo de las tres décadas, lo cual se infiere que gran parte del crecimiento poblacional ha sido trasladado hacia los municipios del Estado de México aledaños a él y que conjuntamente integran la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM); esto explica por qué esta otra parte de la entidad es poblacionalmente la más importante.

En otro asunto, al revisar la información sobre la evolución de la población absoluta y relativa de la población de la ZMT durante el periodo 1980-2000 (véase cuadro 2.5), encontramos que en el transcurso de veinte años su valor absoluto se incrementó en 681 mil 670 nuevos habitantes, lo que equivale a 34 mil 083 nuevos habitantes por año. En términos porcentuales se tiene que dicho incremento representó en este periodo el 88.5%; muy por arriba de los registrados entre una y otra década, que en el caso del periodo 1980-1990 fue de 35.9% y de 1990-2000 registro un 38.7%.

Por otro lado, al analizar el comportamiento de los valores relativos de la ZMT con relación al total de la entidad, se tiene lo siguiente: en general, del año 1980 al 2000 la ZMT registra una participación porcentual entre el 10.18% y 11.09% (véase cuadro 2.5).

En cambio, al revisar la participación porcentual que tienen los municipios de la ZMT dentro del contexto estatal para los tres años censales, se tiene que Toluca y Metepec lo hacen con valores inferiores al 5%; para el resto de los municipios metropolitanos, se observa que su participación fue inferior al 1.0%.

Cuadro 2.5
Zona Metropolitana de Toluca: Población Absoluta y Relativa, 1980-2000

Municipios de la ZMT	1980			1990			2000		
	Población Absoluta y Relativa en la ZMT								
	Abs.	Rel.1	Rel.2	Abs.	Rel.1	Rel.2	Abs.	Rel.1	Rel.2
Almoloya de Juárez	64,620	0.85	8.4	84,147	0.86	8.0	110,591	0.84	7.6
Calimaya	21,876	0.29	2.8	24,906	0.25	2.4	35,196	0.27	2.4
Chapultepec	3,675	0.05	0.5	3,863	0.04	0.4	5,735	0.04	0.4
Lerma	57,219	0.76	7.4	66,912	0.68	6.4	99,870	0.76	6.9
Metepec	83,030	1.10	10.8	140,268	1.43	13.4	194,463	1.48	13.4
Mexicaltzingo	6,079	0.08	0.8	7,248	0.07	0.7	9,225	0.07	0.6
Ocoyoacac	33,952	0.45	4.4	37,395	0.38	3.6	49,643	0.38	3.4
Otzolotepec	29,112	0.38	3.8	40,407	0.41	3.9	57,583	0.44	4.0
San Mateo Atenco	33,719	0.45	4.4	41,926	0.43	4.0	59,647	0.46	4.1
Toluca	357,071	4.72	46.3	487,612	4.97	46.6	666,596	5.09	46.0
Xonacatlán	19,546	0.26	2.5	28,837	0.29	2.7	41,402	0.23	2.8
Zinacantepec	60,232	0.80	7.8	83,197	0.85	7.9	121,850	0.93	8.4
Total ZMT	770,131	10.18	100	1,046,718	10.66	100	1,451,801	11.09	100
Estado de México	7,564,335	100		9,815,795	100		13,096,686	100	

Nota:
Rel.1 =Porcentaje de población relativa de cada municipio con relación al total de población de la entidad.
Rel.2 =Porcentaje de población relativa de cada municipio con relación al total de la ZMT.

Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI, Censo General de Población y Vivienda 1980, 1990 y 2000, Estado de México.

Por último, al comparar la participación relativa que tuvieron cada uno de los municipios dentro del contexto de la zona metropolitana, se tiene que únicamente Toluca mantiene los valores más representativos, contribuyendo con un 46.38%, el 46.58% y finalmente un 45.91% de su población en 1980, 1990 y 2000, respectivamente.

En el caso de Metepec, éste mantiene valores porcentuales entre el 10.79% y el 13.40%. Para los municipios restantes, sus valores fueron inferiores al 9.0% en las décadas consideradas.

2.3.3.2 Densidad de población

Este indicador permite establecer de manera indirecta el grado de concentración de la población sobre un determinado territorio, es decir, indica la intensidad con que

un espacio es ocupado a través del tiempo por la población que desea establecerse en él (véase cuadro 2.6).

El uso de este indicador presenta, sin embargo, algunas inconveniencias: su valores son poco representativo en territorios de significativa extensión territorial, con diversidad de espacios geográficos y con distintos grados de ocupación; en el caso contrario, los territorios de reducida extensión territorial, con espacios geográficos homogéneos y en donde además los procesos de urbanización son intensos, los valores son más fidedignos.

Cuadro 2.6
Zona Metropolitana de Toluca: Densidad de población, 1980-2000

Municipios de la ZMT	Superficie en Km ²	1980	1990	2000
		Densidad poblacional		
		Hab/Km ²	Hab/Km ²	Hab/Km ²
Almoloya de Juárez	483.77	134	174	229
Calimaya	103.11	212	242	341
Chapultepec	11.82	311	327	485
Lerma	228.64	250	293	437
Metepec	70.43	1,179	1,992	2,761
Mexicaltzingo	12.20	498	594	756
Ocoyoacac	134.71	252	278	369
Otzolotepec	127.95	228	316	450
San Mateo Atenco	12.58	2,680	3,333	4,741
Toluca	420.14	850	1,161	1,587
Xonacatlán	32.87	595	817	1,260
Zinacantepec	309.18	195	269	394
Total ZMT	1,947.00	395	537	746
Estado de México	22,500.00	336	436	582

Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI, Censo General de Población y Vivienda 1980, 1990 y 2000, Estado de México.

Los datos del cuadro de arriba muestran que en el contexto de los municipios de la zona metropolitana, sólo San Mateo Atenco y Metepec mantienen un incremento constante y significativo de sus valores a lo largo de las décadas de estudio. Como se comentó con anterioridad esto es como consecuencia de los procesos urbanos que están manifestándose en su reducido territorio, en relación con el que guardan los demás municipios.

En este mismo sentido, podríamos considerar que otro de los municipios que habrán de registrar un incremento representativo de sus valores de densidad será

Xonacatlán, pues se tiene que alrededor de su cabecera municipal y a lo largo de sus principales vialidades se manifiestan actualmente un poblamiento intenso.

2.3.3.3 Población urbana y rural

Retomando el criterio censal de 2 mil 500 habitantes establecido por el INEGI para diferenciar entre la población urbana y población rural, se procedió a su cálculo y representación para cada uno de los municipios de la ZMT.

Con base en esta clasificación se tiene que en 1980 diez fueron los municipios que mantuvieron una población urbana mayor a la rural (véase cuadro 2.7), en tanto que para los años 1990 y 2000 se incrementa a un total de 11 municipios.

Cabe mencionar que de los 12 municipios metropolitanos, solamente Almoloya de Juárez mantuvo para los tres periodos censales una población rural mayor a la urbana.

La aplicación de este criterio de clasificación arroja resultados cuantitativos que indican que prácticamente la mayoría de la población que reside en la ZMT es urbana. Sin embargo, tomar como un hecho irrefutable esta situación sería equivocado, pues en la realidad se observa que aún cuando ciertas localidades o centros de población alcanzan o sobrepasan la cifra de 2 mil 500 habitantes, varias de sus áreas o zonas de asentamientos humanos carecen de los servicios básicos necesarios, de equipamiento e infraestructura urbana suficientes, no tienen bien definida su estructura urbana física, y no todos los sectores de la población realizan actividades económicamente productivas propias de la vida urbana.

Lo que se quiere dejar en claro es que no sólo se deben tomar criterios cuantitativos para determinar si una población es urbana o no, sino que además se requieren considerar otros elementos de tipo cualitativo, en general todo tipo de servicios ofertados por el sector público y privado: empleo, escolaridad, salud, agua, luz, sanidad, limpia, transporte, recreación, diversión, cultura, deporte, etc.

Estos elementos enunciados podrían ayudar así también a comprender el indicador tamaño de localidad, ya que a medida que se incrementa la población de una localidad (tamaño de localidad), resultaría más factible encontrar de manera conjunta algunos de estos servicios.

Cuadro 2.7**Zona Metropolitana de Toluca: Población urbana y rural, 1980-2000**

Estado de México y Municipios de la ZMT	1980		1990		2000	
	Porcentaje de población urbana y rural					
	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana
Almoloya de Juárez	76.9	23.1	65.5	34.5	63.0	37.0
Calimaya	40.7	59.3	24.2	75.8	20.4	79.6
Chapultepec	19.3	80.7	1.7	98.3	8.7	91.3
Jerma	42.8	57.2	42.0	58.0	37.3	62.7
Metepc	31.5	68.5	4.7	95.3	1.7	98.3
Mexicaltzingo	2.0	98.0	11.2	88.8	19.3	80.7
Ocoyoacac	19.4	80.6	18.1	81.9	16.5	83.5
Otzolotepec	51.4	48.6	43.7	56.3	53.0	47.0
San Mateo Atenco	29.0	71.0	13.6	86.4	3.7	96.3
Toluca	7.4	92.6	12.8	87.2	6.3	93.7
Xonacatlán	40.3	59.7	32.0	68.0	29.3	70.7
Zinacantepec	32.8	67.2	29.9	70.1	22.2	77.8
Total ZMT	32.79	67.21	24.95	75.05	23.45	76.55
Estado de México	20.6	79.4	15.6	84.4	13.7	86.3

Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI, Censo General de Población y Vivienda 1980, 1990 y 2000, Estado de México.

2.3.3.4 Tamaño de localidad

Tomando como referencia los rangos establecidos por el INEGI, y de acuerdo con los tamaños que prevalecen en cada uno de los municipios de la zona metropolitana, se procedió a realizar su cálculo y sintetizar su representación (véase cuadro 2.8 del anexo estadístico).

Los resultados del análisis de este indicador indican que en la década de 1980 el 25.39% de la población de la ZMT se localizaba en localidades menores a 2 mil 500 habitantes, el 48.67% en localidades de 2 mil 500 a 19 mil 999 habitantes y el 25.94% en localidades de más de 100 mil habitantes.

En la década de 1990 los resultados son los siguientes: el 20.92% de la población de la ZMT se localizaba en localidades menores a 2 mil 500 habitantes, el 30.57% en localidades de 2 mil 500 a 19 mil 999, el 6.09% en localidades de 20 mil a 49 mil 999 y el 42.42% en localidades mayores a 100 mil habitantes.

Para la década del año 2000, del total de población de la ZMT el 16.64% se ubica en localidades menores a 2 mil 500 habitantes, el 32.16% en localidades de 2 mil 500 a 19 mil 999 habitantes, el 6.34% en localidades de 20 mil a 49 mil habitantes;

el 3.96% en localidades de 50 mil a 99 mil 999 habitantes, y el 40.90% en localidades mayores a 100 mil habitantes.

Respecto a los valores más significativos por tamaño de localidad para los tres años censales se tiene que éstos se encontraron en los municipios siguientes:

En 1980 únicamente el municipio de Toluca registró una localidad con más de 100 mil habitantes, esta desde luego corresponde a la cabecera municipal.

En 1990 las cabeceras municipales de Toluca, Metepec, Zinacantepec y San Mateo Atenco, registraron los tamaños de localidad más representativos. Los dos primeros registraron cada uno una localidad de más 100 mil habitantes; los últimos dos municipios registraron localidades con rangos entre más de 20 mil habitantes y menos de 37 mil habitantes, respectivamente.

En el año 2000 Ocoyoacac se suma a los cuatro municipios anteriores, pues su cabecera municipal registra un tamaño de localidad mayor a los 20 mil habitantes.

Los resultados anteriores dan cuenta, por una parte, de que existen localidades que concentran la mayor parte de la población y que generalmente éstas corresponden a las de tamaño significativo; por otra, que la población tiende cada vez más a concentrarse en ellas por el hecho de que en éstas es relativamente más fácil encontrar y cubrir algunas de sus demandas o necesidades diversas.

2.3.4 Proyecciones de población y formación de nuevos hogares en la ZMT

Con base en las proyecciones de población estimadas por la Conapo, la ZMT tendrá para el año 2000 una población total de 1 millón 495 mil 612 habitantes, en tanto que para el año 2030 su cifra ascenderá a 2 millones 061 mil 456; esto implica en términos absolutos un aumento de 565 mil 844 nuevos habitantes en este periodo, lo cual también se traduce en una cifra de 18 mil 861 nuevos habitantes por año (véase cuadro 2.9). En términos porcentuales ese crecimiento que experimentará la zona metropolitana durante esos treinta años equivale a un 37.8%.

Los datos del mismo cuadro indican, por otra parte, que serán cinco los municipios que mantendrán los más altos incrementos de población, a tal grado que para el último año sumarán en conjunto más de 1.6 millones de habitantes. En orden de

importancia estos municipios serán Toluca, Metepec, Zinacantepec, Almoloya de Juárez y Lerma.

Comparando los valores porcentuales resultantes del incremento de esta proyección de población con los representados en el cuadro de población absoluta y relativa, se observará que los primeros resultan ser mucho menores que los segundos. Las causas de estas diferencias pudieran ser que en las proyecciones de población se estuvieran considerando los cambios del comportamiento actual de algunas de las variables demográficas (natalidad y fecundidad); generados sobre todo por la difícil situación económica que enfrentan numerosos sectores de la población, lo que los obliga a cambiar sus expectativas sobre sus condiciones de vida que desean lograr y, por consecuencia, sobre el número de hijos por procrear.

Cuadro 2.9
Zona Metropolitana de Toluca: Proyecciones de población, 2000-2030

Municipios de la ZMT	2000 a 2030						
	Población por quintiles						
	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Almoloya de Juárez	114,183	125,289	135,698	145,349	153,957	161,141	166,592
Calimaya	36,284	39,351	42,237	44,944	47,430	49,571	51,278
Chapultepec	5,922	6,565	7,187	7,786	8,353	8,864	9,300
Lerma	103,088	112,952	122,285	131,092	139,239	146,479	152,443
Metepec	200,976	223,782	245,809	267,008	286,900	304,900	320,439
Mexicaltzingo	9,508	10,311	11,070	11,785	12,447	13,035	13,529
Ocoyoacac	51,217	55,986	60,558	64,936	69,017	72,646	75,691
Otzolotepec	59,454	65,470	71,246	76,747	81,818	86,275	89,941
San Mateo Atenco	61,597	67,896	73,957	79,771	85,193	90,038	94,135
Toluca	684,840	721,191	752,767	780,168	803,173	820,956	832,650
Xonacatlán	42,720	46,707	50,491	54,065	57,373	60,319	62,795
Zinacantepec	125,823	138,522	150,790	162,594	173,734	183,878	192,663
Total ZMT	1,495,612	1,614,022	1,724,095	1,826,245	1,918,634	1,998,102	2,061,456

Fuente: Elaboración propia con base en el Consejo Nacional de Población (CONAPO), "Proyecciones de población de México, 2005-2030", (Documento web), <http://conapo.gob.mx/00cifras/hogares/viviendamunicipios.xls>, Fecha de consulta: Octubre de 2006).

Considerando los datos de población total de la ZMT proyectada al 2030 y del indicador número de miembros por hogar establecidos en el PNDUOT 2006, se tiene que en ese mismo lapso de 30 años habrá un incremento absoluto de 171 mil 030 nuevos hogares, lo que representa un aumento anual de 5 mil 701 hogares. En términos relativos dicho incremento representa un 50.3% con relación al año 2000 (véase cuadro 2.10).

Cuadro 2.10

Zona Metropolitana de Toluca: Número de hogares proyectados, 2000-2030

Concepto	Año							Incremento 2000-2030
	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	
Población total	1,495,612	1,614,022	1,724,095	1,826,245	1,918,634	1,998,102	2,061,456	565,844
Diferencia de población		118,410	110,073	102,150	92,389	79,468	63,354	
Hogares por quintil		29,603	29,749	30,044	29,803	26,489	25,343	
Hogares por año		5,921	5,950	6,009	5,961	5,298	5,068	
Número de hogares acumulados	339,912	369,514	399,269	429,308	459,111	485,600	510,942	171,030
Miembros por hogar *	4.4	4.0	3.7	3.4	3.1	3.0	2.5	

Nota: *Datos establecidos en el PNDUOT (2006)

Fuente: Elaboración propia con base en Iracheta (2004), Mercados de tierras informales y programas de regularización fundiaria en América Latina: un manual para formuladores de políticas públicas, gestores urbanos, ONG'S y otros actores, El Colegio Mexiquense A.C., Zinacantepec, México.

2.4 El proceso de urbanización de la ZMT

2.4.1 Antecedentes de la expansión física

De acuerdo con Aranda (1998), los municipios que presentan un crecimiento en sus cabeceras por efecto de la implantación industrial del Corredor Toluca- Lerma en la década de los sesenta son fundamentalmente Toluca, Lerma, Xonacatlán, Metepec, San Mateo Atenco, Ocoyoacac y Zinacantepec. Incluso se menciona que con la industrialización de la zona de Naucalpan algunas localidades de los municipios de la parte nororiente de la ZMT —Lerma, Oztolotepec y Xonacatlán— manifiestan algunos de sus efectos socioeconómicos y territoriales.

El mismo autor establece que las localidades que experimentan un crecimiento físico en su territorio son aquellas que se localizan cerca de las vialidades que conducen a las zonas industriales. Estas localidades por municipio son las siguientes:

- **Lerma:** San Mateo Atarasquillo, Santa Maria Atarasquillo, San Miguel Ameyalco, San Pedro Tultepec, Amomolulco, San José el Llanito y la Cabecera Municipal
- **Toluca:** El Carmen Totoltepec, San Lorenzo Tepaltitlán, Santa Ana Tlapaltitlán, San Pedro Totoltepec, San Mateo Oztacatipan, San Miguel Totoltepec, Calixtlahuaca, San Andrés Cuexcontitlán, San Cristóbal Huichochititlán, San Marcos Yachihuacaltepec, Santa Cruz Aztecapotzaltongo, Santiago Miltepec, Santiago Tlaxomulco, Capultitlán, San Felipe Tlalmimilolpan, San Juan Tilapa, San Mateo Oxtotitlán, Cacalomacán, San Antonio Buenavista y Tlacotepec.
- **Metepec:** Se crean las zonas habitacionales de La Asunción, Casa Blanca, Pilares y Club Hípico. Asimismo, la localidad de San Jerónimo Chichahuaco.
- **Ocoyoacac:** Cabecera Municipal, Guadalupe Victoria, Pedregal de Guadalupe Hidalgo, San Pedro Cholula, etc.
- **San Mateo Atenco:** Emiliano Zapata, Francisco I. Madero, Guadalupe, Reforma, Isidro Fabela y Santa Maria la Asunción.

El proceso de urbanización de aquel entonces, y que continua hasta nuestros días, ha sido favorecido por una serie de elementos estructuradores y vinculadores que han permitido la concentración tanto de actividades industriales, comerciales, habitacionales, etc. como de población, facilitando del mismo modo sus complejas interrelaciones. Algunos de estos elementos estructuradores y vinculadores se relacionan prácticamente con las diversas obras de infraestructura vial, que fueron construidas en distintos periodos y a lo largo de todo el territorio de la zona metropolitana y áreas aledañas a ella.

El Paseo Tollocan constituye desde la época de la instalación del corredor Toluca-Lerma el primer eje de crecimiento de la Zona Metropolitana de Toluca. Con esta vialidad Toluca se vincula con Lerma y posteriormente logra su consolidación con Metepec, San Mateo Atenco y Ocoyoacac.

Otras vialidades enunciadas por Aranda y que han sido de suma importancia para el crecimiento urbano de la ZMT son las de Toluca-Ixtapan, Toluca-Valle de Bravo y la de Toluca-Ixtlahuaca. Estas obras inician desde 1976 dentro del programa de carreteras urbanas.

Junto a estas obras viales, la construcción inicial del Aeropuerto Internacional de Toluca en 1980 impacta significativamente a la zona. Este hecho viene a representar un impulso determinante en la dinámica de las actividades productivas y comerciales de Toluca, así también consolida los vínculos con la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Posteriormente, surge en 1982 uno de los proyectos viales de mayor interés: Vialidad Las Torres. Este proyecto tuvo el propósito de descongestionar el Paseo Tollocan y la Vialidad a Metepec. Sin duda representaba el proyecto más relevante que llegaría a ser no sólo un libramiento para la ciudad, sino un eje estructurador de la zona metropolitana, ya que corría de oriente a poniente comunicando a los municipios de Metepec, Toluca y Zinacantepec.

Con estos accesos viales principales se lograba perfilar y consolidar los ámbitos de crecimiento hasta las áreas interiores de los territorios municipales.

En el estudio de Arteaga y Alfaro (2001) encontramos elementos que ayudan a explicar la consolidación del proceso de metropolización en la zona de Toluca después de la segunda mitad de la década de los ochenta y durante los noventa. Por ejemplo, estos autores argumentan que a raíz del sismo de 1985 —que afectó sobre todo a la ciudad de México— se intensifica el proceso de migración hacia la ciudad de Toluca, impactando por consecuencia a Metepec, Lerma y Zinacantepec. En argumentos de los mismos autores, se señala que durante la década de 1990, en el tramo de la Venta y Toluca, surgen los fraccionamientos residenciales Los Encinos, Los Robles, Hacienda San Martín y Hacienda Jajalpa.

Asimismo, mencionan aquellas obras viales que se construyeron durante los noventa. En esta época las autopistas de cuota La Venta-Chamapa y la Marquesa-Constituyentes tienen influencia en la zona de Toluca y sus alrededores. De igual modo, al interior de la ciudad de Toluca se construyen los puentes sobre el Paseo Tollocan, en el tramo entre Urawa, Pino Suárez y Heriberto Enríquez.

En 1999 se construyen los puentes de Zapata, Boulevard Aeropuerto y Avenida Tecnológico, sobre Paseo Tollocan.

Las obras viales mencionadas condujeron a la construcción de múltiples fraccionamientos e Institutos de educación superior —públicas y privadas—, además contribuyeron a la especialización económica comercial en que se

constituyeron algunas zonas de Metepec y Toluca, y en buena medida a la expansión de las áreas urbanas de los municipios de la Zona Metropolitana de Toluca.

2.4.2 Integración territorial de la ZMT

En el análisis del proceso de urbanización en la ZMT se consideró necesario tomar en cuenta el número total de localidades registradas en cada uno de sus municipios, así como el número de aquellas que mantienen magnitudes de población mayor a 2 mil 500 habitantes (véase cuadro 2.11). Estos datos, juntos con los que se presentan en el cuadro 2.12 del anexo estadístico, referente al nombre de la localidad por municipio con población por arriba de este rango, facilitarán inferir sobre qué localidades se están manifestando los procesos de urbanización y conurbación, surgidos como respuesta a la concentración de la población y la satisfacción de sus distintas necesidades e intereses.

Los datos del cuadro siguiente indican que casi todos los municipios de la ZMT registraron en el periodo 1980-2000 un incremento en el número total de localidades de su territorio, excepto Chapultepec y San Mateo Atenco. Sin embargo, de este total pocas son las localidades que mantienen población mayor al rango mencionado, que como ya se mencionó con anterioridad generalmente corresponden a las cabeceras municipales, las aldeañas a ellas o las que se localizan cerca de vialidades importantes.

Cuadro 2.11

Zona Metropolitana de Toluca: Integración territorial municipal, 1980-2000

Municipios de la ZMT	1980		1990		2000	
	Número de localidades					
	Total	Más de 2,500 habitantes	Total	Más de 2,500 habitantes	Total	Más de 2,500 habitantes
Almoloya de Juárez	66	4	72	7	102	10
Calimaya	10	3	11	4	28	5
Chapultepec	12	1	2	1	7	1
Lerma	36	5	37	6	68	9
Metepec	67	9	10	5	17	8
Mexicaltzingo	3	1	2	1	5	1
Ocoyoacac	31	5	23	4	32	5
Otzolotepec	23	4	29	4	36	4
San Mateo Atenco	13	4	7	1	4	1
Toluca	53	24	99	19	97	27
Xonacatlán	21	2	27	2	29	3
Zinacantepec	40	6	50	7	52	10
Total ZMT	375	68	369	61	477	84
Participación %	100.00	18.13	100.00	16.53	100.00	17.61

Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI, Censo General de Población y Vivienda 1980, 1990 y 2000, Estado de México.

Del mismo cuadro se puede determinar lo siguiente: no se dan variaciones significativas tanto en valores absolutos como relativos a nivel ZMT de una década a otra. Como ejemplo se tiene que en 1980 hubo 68 localidades dentro del rango de 2 mil 500 habitantes, las cuales representaron sólo el 18.13%; en 1990 hubo 61 localidades, lo que significó 16.53%, finalmente en el año 2000 se registraron 84 localidades, lo que se tradujo en un 17.61%.

Analizando de manera integral y complementaria los cuadros 2.8, 2.11 y 2.12 se tiene lo siguiente: las localidades de la ZMT con más de 2 mil 500 habitantes suman para las tres décadas un valor porcentual promedio de 17.42%, lo que implica que en ellas se haya concentrado en promedio el 79% de la población total de dicha zona metropolitana para el mismo periodo.

Con estos resultados se viene a reforzar el argumento que establece que la población tiende cada vez más a concentrarse en localidades de mayor tamaño, dando lugar a su vez al predominio de la población urbana sobre la rural.

De igual modo, en la confronta y análisis de los datos de los cuadros 2.11 y 2.12 se pueden identificar las localidades que presentan conurbaciones importantes a partir de 1990; esto por el hecho de que en el año censal 1980 aparecen con una población de más de 2 mil 500 habitantes y en las décadas posteriores ya no

aparecen registradas, lo cual indica que el INEGI las integra o conurba a la zona urbana de su cabecera municipal. Estas localidades son las siguientes:

- **Meteppec:** Infonavit San Francisco, Infonavit San Gabriel, Izcalli Cuauhtemoc, Jesús Jiménez Gallardo y San Jerónimo Chicahualco.
- **Ocoyoacac:** La Asunción Tepezoyuca
- **Otzolotepec:** San Mateo Mozoquilpan y Santa Maria Tetitla.
- **San Mateo Atenco:** Santa Maria la Asunción, Barrio de Guadalupe y La Concepción.
- **Toluca:** Capultitlán, San Buenaventura, San Cristóbal Huichochitlán, San Diego de los Padres, San Lorenzo Tepaltitlán, San Mateo Oxtotitlán, Santa Ana Tlapaltitlán, Santa Cruz Atzacapotzaltongo, Santiago Miltepec y Santiago Tlaxomulco.
- **Municipio de Zinacantepec:** San Cristóbal Tecolot y San Luis Mextepec.

2.4.3 Crecimiento urbano de la ZMT e integración territorial futura

La superficie de las zonas urbanas de los 12 municipios de la ZMT hasta el año 2000 sumó una cifra absoluta de 29 mil 811.72 hectáreas (véase cuadro 2.13). De esta cifra, aproximadamente 21 mil 924.01 hectáreas se ocuparon entre el año 1983 y el 2000; es decir, en un periodo de 17 años más del 73% del total de dicha superficie de suelo fue requerida para cubrir necesidades netamente urbanas.

Si comparamos las 21 Mil 924 hectáreas con la extensión territorial que poseen algunos de los municipios de la zona metropolitana, encontraremos que dicha superficie urbana casi equivale a la superficie total del municipio de Lerma.

Asimismo, de la superficie urbana generada en los 17 años, los municipios que más urbanización experimentaron fueron en orden de importancia Toluca, Meteppec, Zinacantepec, Lerma y Almoloya de Juárez; de éstos, los primeros cuatro han jugado desde siempre un papel decisivo en la conformación y consolidación de la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT).

Cuadro 2.13
Zona Metropolitana de Toluca: Crecimiento urbano, 1983-2000

Municipios de la ZMT	Superficie en hectáreas				Incremento acumulado total hasta el 2000	Incremento diferencial 1983-2000
	Año					
	1983	1989	1995	2000		
Almoloya de Juárez	103.70	19.60	215.21	1,097.32	1,435.83	1,332.13
Calimaya	202.19	79.19	81.36	223.51	586.25	384.06
Chapultepec	-	-	-	126.93	126.93	-
Lerma	334.23	268	1,026.72	982.05	2,611.00	2,276.77
Metepiec	1,323.00	540	616.00	1,548.50	4,027.50	2,704.50
Mexicaltzingo	81.24	21.78	26.16	23.07	152.25	71.01
Ocoyoacac	129.53	153.52	186.91	755.82	1,225.78	1,096.25
Otzolotepec	103.60	132.30	-	497.94	733.84	630.24
San Mateo Atenco	241.31	76.02	176.07	464.29	957.69	716.38
Toluca	4,417.08	1,398.92	4,718.55	3,932.12	14,466.67	10,049.59
Xonacatlán	183.10	68.95	43.37	484.16	779.58	596.48
Zinacantepec	641.80	168.55	224.95	1,673.10	2,708.40	2,066.60
Total ZMT	7,760.78	2,926.83	7,315.30	11,808.81	29,811.72	21,924.01

Nota: Por razones técnicas y de otra índole, los datos de los planes municipales de desarrollo urbano considerados no observan un criterio homogéneo a través del tiempo para determinar el crecimiento urbano. Por ello, para analizar los datos de los años establecidos en este cuadro fue necesario realizar en algunos casos una interpolación de la información contenida en estos planes.

Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno del Estado de México(2003), Planes Municipales de Desarrollo Urbano, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Toluca de Lerdo, México.

Así, según los datos estadísticos de este cuadro, se tiene que Toluca experimentó un crecimiento que representa más de tres veces el que tuvo Metepiec durante el periodo de análisis; en cambio, Zinacantepec y Lerma casi igualan su superficie de crecimiento urbano, así también en los municipios de Ocoyoacac y Almoloya de Juárez sucede lo mismo.

Estimar a partir de las cifras anteriores que superficie corresponde al uso de tipo habitacional es, desde luego, una tarea sumamente difícil y compleja por lo siguiente: a pesar de que se han manejado dimensiones requeridas por tipo de vivienda (de interés social, residencial, popular, etc.), en la realidad cada agente social resuelve su necesidad de muy diversas maneras y según las condiciones socioeconómicas en las que se encuentre. Por ello, cualquier cálculo es meramente un acercamiento o aproximación, pues existen múltiples errores, más si no se

cuenta con un adecuado y eficiente sistema de información estadística y geográfica. En este sentido, dicho cálculo queda fuera de los alcances de esta investigación.

Por lo que respecta a la integración territorial futura de la ZMT, se observa que fuera de su contexto metropolitano varios de los centros de población urbanos próximos —fundamentalmente cabeceras municipales—, correspondientes a los municipios de Capulhuac, Santiago Tianguistenco, San Antonio la Isla, Tenango del Valle, Temoaya, etc., están igualmente manifestando e intensificándose en ellos una serie de cambios en su estructura urbana o configuración territorial; esto como resultado de los cambios económicos, demográficos, sociales, políticos, culturales, etc., ocurridos en sus territorios y que obedecen a la vinculación que llevan a cabo con la ZMT y la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). Asimismo, estos cambios se reproducen o se vinculan a los distintos ámbitos espaciales gracias a la existencia de equipamiento e infraestructura urbana, medios de comunicación y transporte establecidos en sus territorios, entre otros.

Por lo anterior, y según las tendencias de crecimiento físico tanto de la ZMT y de los centros de población aledaños —que aparte de manifestarse en las cabeceras municipales y en las localidades ejidales, también están ocurriendo a lo largo de las distintas vialidades—, se espera que la integración territorial urbana de la ZMT y de la región de Tianguisteco se consolide en un tiempo relativamente breve —quizá 15 ó 20 años—; todo depende de la dinámica de los procesos urbanos y fundamentalmente de la aplicación de la normatividad de la planificación urbana.

CONCLUSIONES

Marco espacial natural de la ZMT

Este marco, conformado por el conjunto de factores geográficos (latitud, longitud y altitud), condiciones geológicas, orográficas, geomorfológicas, climatológicas e hidrológicas, ha constituido históricamente la base física, fuente de insumos materiales y de recursos naturales para el desarrollo de las actividades de los distintos sectores productivos de la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT), e incluso para las que se realizan en las regiones cercanas y que de una u otra manera quedan vinculada con ella.

Si comparamos sus características naturales y la disponibilidad de sus recursos existente con la de otros ámbitos territoriales urbanos, se tiene que el espacio de la ZMT aún mantiene ventajas relativas en ciertos aspectos. Sin embargo, y a pesar de esta condición, se observa que conforme se incrementa su población y la expansión física de sus centros de población estas ventajas son cada vez más reducidas y limitadas.

Tratando de ir más allá del conocimiento de estas causas aparentes, encontramos que la verdadera explicación de la forma de apropiación y utilización de este espacio y sus recursos mal conducida y planeada se hallan principalmente en la adopción del modelo de desarrollo adoptado por el país y las consecuencias recientes del fenómeno de la globalización económica, las cuales han provocado los siguiente efectos o resultados: la disolución de una cultura local, que originalmente y en su esencia incluía valores de conservación y respeto hacia lo natural; la adopción de una ideología universal basada en formas de vida y consumo masivo, lo que implica el uso de productos importados diversificados, desechables y de difícil degradación; disponibilidad y aplicación diferenciada de tecnologías y programas eficientes contra el deterioro espacial y ambiental entre las naciones desarrolladas y en proceso de desarrollo; la modificación y presencia de un sistema educativo que no difunde y considera adecuadamente en sus planes de estudio la importancia de conservación de dicho espacio y sus recursos; la dependencia económica y necesidades de desarrollo obligan a flexibilizar el marco regulatorio de la planificación espacial y de conservación ambiental y ecológica, entre otras.

Por otra parte, pareciera ser que entre la conciencia social sigue prevaleciendo la idea generalizada de una disponibilidad ilimitada y de largo plazo del espacio y sus recursos; de la capacidad autodepuradora y regenerativa de la naturaleza, etc.

La manifestación y presencia de estos hechos en casi todos los ámbitos territoriales del país, y por lo tanto de la ZMT, ha dado lugar al deterioro y crisis constante de nuestro espacio, sin que por ello exista una verdadera intención por parte de las autoridades responsables de la planeación espacial y ambiental por llevar cabo políticas eficientes de sustentabilidad espacial, ambiental y ecológica.

Todo esto hace necesario adecuar y actualizar las leyes urbanas, ambientales y ecológicas a la realidad, y sobre todo hacerlas estrictamente obligatorias e imponer sanciones legales y administrativas severas en caso de su incumplimiento.

En este sentido es igualmente importante hacer operativos los órganos de consulta ciudadana que se mencionan en las leyes relativas a la conservación y preservación ambiental y ecológica, para que mediante el dialogo entre los distintos sectores sociales se aprueben o no los proyectos urbanísticos y turísticos que se pretenden ejecutar.

Finalmente, una manera de comenzar hacer conciencia es elaborar un diagnóstico fidedigno de la situación en que se encuentran sus recursos naturales, su volumen o magnitud, su aprovechamiento y las medidas establecidas para preservarlos; esto permitiría sentar las bases para modificar su normatividad.

Urbanización de la ZMT

El crecimiento físico de las periferias de los centros de población de la ZMT se ha debido indudablemente a factores geográficos, económicos, demográficos, políticos y agrarios (tenencia de la tierra). Cuantitativamente el impacto territorial de estos factores se determina en función de las áreas ocupadas para fines urbanos.

Si en un lapso de 17 años, de 1983 al 2000, su urbanización consumió una superficie de suelo de 21 mil 924 hectáreas, equivalente a la superficie total del municipio de Lerma —que probablemente es subestimada ante el uso inadecuado de técnicas de estimación—, es de esperarse que en un periodo similar la cifra no será idéntica y que incluso pudiera duplicarse o triplicarse; esto en razón de que la

población crece en desigual proporción y a parte porque sus necesidades no son siempre uniformes.

Por otro lado, resulta evidente que esta urbanización ha surgido en gran medida como respuesta al cubrimiento de la demanda habitacional, ya que en estudios similares y realizados en otros ámbitos se ha llegado a estimar que está representada entre el 60 y 75%.

Lo que también es indudable es que el crecimiento, primacía e impulso actual de sus sectores económicos secundario y terciario seguirán teniendo efectos en la dinámica y distribución de su población, y en la urbanización de los centros de población de los municipios metropolitanos.

Respecto a la integración futura de la ZMT, queda claro que no sólo los procesos de urbanización y conurbación física continua —dados en función de la disponibilidad de suelo, existencia de vialidades y servicios urbanos, etc.— de sus ciudades o centros de población actuales son los criterios únicos para determinar qué áreas pueden ser consideradas metropolitanas o no, sino que a esto debe sumarse el grado de influencia económica, social, cultural y política que tienen más allá de sus propios límites.

Ante esta situación, y como un primer acercamiento sobre dicha integración, podemos decir que los municipios que se incorporarán en los próximos 15 o 20 años serán los localizados en sus inmediaciones, principalmente los de la parte Sur y Sureste de la ZMT, en donde también están ocurriendo los procesos señalados y adicionalmente porque éstos cuentan con reserva territorial de tipo ejidal, aunque momentáneamente con usos agrícolas.

CAPÍTULO 3. EL PROBLEMA DE LA DEMANDA Y OFERTA DE SUELO CON FINES HABITACIONALES DE BAJO INGRESO EN LA ZMT

3.1 Situación y composición de la población de bajo ingreso en la ZMT

Siendo el suelo una mercancía, resulta evidente que el acceso al mismo está determinado por el nivel de ingresos que la población pueda tener para cubrir sus demandas sobre este recurso.

También es claro que las diferencias en el nivel de ingresos entre uno y otro sector de la población esta dado en función de ciertas capacidades y habilidades humanas. De igual modo es cierto que el desempeño global de la economía mexicana en el contexto internacional influye directamente en el aumento, equilibrio o detrimento de los ingresos de la población en general. Esto último quedó manifestado ante las crisis económicas de 1982 y 1994, cuyas consecuencias y efectos no han podido ser superados hasta la fecha.

Así, estas dos crisis económicas han tenido un impacto en el nivel de ingresos de la población y, por lo tanto, en su forma de consumo y bienestar social.

Respecto a la crisis económica de 1982, Schteingart (1989c) menciona que las medias adoptadas por el gobierno de esa época tuvieron consecuencias que afectaron no sólo el consumo de la mayoría de la población, sino que también en las condiciones de producción y distribución de la vivienda.

Entre otras cosas, esta autora también señala que la brecha existente entre los costos de producción de la vivienda y los salarios se amplió cada vez más a partir de dicha crisis. Como ejemplo establece que de 1974 a 1981 los índices de salarios y de precios al consumidor tuvieron los mismos incrementos (con un promedio anual de 35.6%); mientras que los índices del costo de la vivienda de interés social y de los materiales de construcción presentaron aumentos promedio anuales de 45.4 y 47%, respectivamente.

Entre 1981 y 1987, otro de los periodos retomados por Schteingart, el índice general de precios subió en un 65% con respecto al de los salarios mínimos; los materiales tuvieron un promedio anual de 103% superior al de los salarios, cuando en años anteriores había sido sólo un 32% más alto.

Estas cifras expresan claramente cómo se alejan, en una coyuntura inflacionaria como la que atraviesa el país, las posibilidades de acceso de la mayoría de la población a una vivienda digna, sobre todo por la carestía de los materiales de la construcción, (Schteingart, 1989c: 148).

Algunos otros planteamientos que complementan lo anterior son aquellos emitidos por Huamán (1998). Para este autor las condiciones de explotación de los trabajadores (expresada sobre todo en un bajo nivel de salarios), los cambios cíclicos de la economía externa e interna y las condiciones capitalistas del suelo en su acaparamiento y especulación, tienen como consecuencia el que una parte considerable de la población trabajadora de escasos ingresos no logre el reconocimiento social de su necesidad de vivienda, precisamente a causa de su bajo poder adquisitivo.

En otro asunto, para identificar y definir al sector de población de bajo ingreso es necesario recurrir a los criterios empleados en estudios afines. Por ejemplo, El Colegio Mexiquense (2005) considera que la demanda de suelo y vivienda para pobres está compuesta por personas que obtiene ingresos inferiores a 5-3 vsmm; rango que incluye a personas con empleo formal e inclusive profesionistas —que

incursionan en los mercados de suelo habitacional informales por la tendencia a la proletarización de los empleos formales—.

Del mismo modo, esta institución argumenta que una parte de la población que se considera dentro de estos rangos no está sujeta a crédito y la otra parte aunque es sujeta a crédito su ingreso es tan bajo que no existe en el mercado una vivienda suficientemente barata que puedan pagar —caso de los acreditados de más bajo ingreso del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)—.

Por otra parte, Iracheta (2001) estimó en un estudio realizado para el Banco Mundial (BM) que la canasta básica requería de 4.34 vsmm sin incluir entre otros satisfactores a la vivienda. Igualmente, que para obtener una vivienda (del orden de 75 y 31.5 metros cuadrados de terreno y construcción, respectivamente), la oferta más baja en el mercado considerado legal exigía un pago de 1.92 vsmm por 30 años para una vivienda de aproximadamente 10 mil 500 dólares de EUA. Es decir, para cubrir las necesidades básicas de un núcleo familiar y al tiempo de cubrir el pago mensual de la vivienda de más bajo precio, se requerían entonces 6.26 vsmm. Con estas referencias aludidas, y de acuerdo con el objeto de estudio, la población de bajo ingreso de la ZMT queda delimitada por los grupos que mantienen ingresos por debajo de los 5 vsmm.

Con la delimitación establecida, podemos ahora analizar los datos de nivel de ingresos de la población de los municipios de la ZMT y determinar que porcentajes de población se ubican en cada nivel (véase cuadro 3.1).

Antes de realizar el análisis cabe hacer la aclaración siguiente: la dificultad de homogenizar los rangos de salarios existentes en el censo de 1980 con los niveles de ingresos establecidos en los censos de 1990 y 2000, obligan a considerar exclusivamente a estas dos últimas décadas.

Cuadro 3.1

Zona Metropolitana de Toluca: Nivel de ingresos de la población, 1990-2000

Municipios de la ZMT	Población ocupada	Nivel de ingresos 1990				
		No recibe ingresos	Menos de 3 vsmm	3 a 5 vsmm	6 a 10 vsmm	Más de 10 vsmm
Almoloya de Juárez	21,360	3,222	15,401	1,020	334	304
Calimaya	6,431	435	4,799	354	139	62
Chapultepec	1,022	55	838	52	35	7
Lerma	18,249	825	13,324	1,988	766	262
Metepec	43,117	610	27,894	6,912	3,986	2,051
Mexicaltzingo	1,926	124	1,358	210	107	33
Ocoyoacac	10,247	442	7,711	1,071	500	163
Otzolotepec	9,786	505	7,377	721	258	167
San Mateo Atenco	11,287	138	8,792	1,227	589	234
Toluca	145,272	2,439	103,409	18,503	10,428	5,031
Xonacatlán	7,042	260	5,353	882	265	121
Zinacantepec	21,463	1,448	16,198	1,530	598	346
Total ZMT	297,202	10,503	212,454	34,470	18,005	8,781
Porcentaje total	100.00	3.5	71.5	11.6	6.1	3.0
Nivel de ingresos 2000						
Almoloya de Juárez	28,897	3,746	18,991	2,909	925	411
Calimaya	10,953	822	7,273	1,366	461	162
Chapultepec	1,987	125	1,221	294	92	23
Lerma	31,925	1,782	19,941	5,584	2,005	811
Metepec	72,668	2,169	32,344	14,953	10,704	7,605
Mexicaltzingo	3,343	306	2,045	475	162	77
Ocoyoacac	17,104	774	10,865	2,765	1,117	432
Otzolotepec	16,837	732	11,829	2,222	697	170
San Mateo Atenco	20,533	791	14,045	2,765	1,149	650
Toluca	232,761	7,073	127,949	41,725	25,863	14,774
Xonacatlán	13,435	821	8,997	2,080	631	191
Zinacantepec	35,386	1,431	23,639	5,356	1,793	636
Total ZMT	485,829	20,572	279,139	82,994	45,599	25,942
Porcentaje total	100.00	4.2	57.5	17	9.4	5.3

Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI, Censo General de Población y Vivienda, 1990 y 2000, Estado de México.

En 1990 la población total ocupada en la ZMT guarda con respecto a su población total un porcentaje de 28.4%, en tanto que en el 2000 es de 33.5%.

Si analizamos la proporción porcentual por nivel de ingresos en las dos décadas, tendremos lo siguiente: del total de población ocupada en 1990, el 3.5% no recibe ingresos, el 71.5% recibe menos de 3 vsmm, 11.6% tiene de 3 a 5 vsmm, 6.1% de 6 a 10 vsmm y 3% tiene más de 10 vsmm.

Para el año censal 2000 se tienen las siguientes valores: el 4.2% no recibe ingresos, 57.5% recibe menos de 3 vsmm, 17% tiene de 3 a 5 vsmm, 9.4% de 6 a 10 vsmm y 5.3% tiene más de 10 vsmm.

Si se toma como base el parámetro de 5 vsmm para diferenciar la población de bajos ingresos, tenemos entonces que en 1990 el 86.6% de la población ocupada se ubica por debajo de este nivel, mientras que en el 2000 el porcentaje fue de 78.2%.

En suma, los porcentajes resultantes indican que más de la mitad de la población de las dos décadas queda incluida dentro de los grupos de bajo ingreso y, por lo tanto, a la mayoría le resulta difícil involucrarse en el mercado de suelo formal, ya sea para comprar un lote o una vivienda.

De acuerdo con los anteriores resultados, y dadas las condiciones económicas prevalecientes, se puede inferir la situación en la que habrán de encontrarse los grupos mayoritarios de la población; es decir, podemos adelantar que en décadas posteriores al año 2000 más de la mitad la población seguirá manifestando la situación de estar ubicada por debajo de los 5 vsmm.

3.2 Elementos explicativos sobre el incremento de precios del suelo

La formación de precios del suelo y la vivienda para la población de bajo ingreso está determinado por la multiplicidad de acciones de los diferentes actores que intervienen o interactúan en la ciudad; todos ellos actuando tanto en el mercado de suelo formal como el informal.

En el mercado formal los precios de la tierra servida o de la vivienda terminada están en función de los costos de adquisición del suelo y los de urbanización primaria para los diferentes usos del suelo, e igualmente se establecen tomando en cuenta los beneficios derivados del desarrollo de proyectos de vivienda de interés social.

Para el mercado informal los precios de suelo para vivienda no pueden igualarse a los del mercado formal porque normalmente son lotes sin servicios públicos (agua, luz, drenaje, etc.) y sin seguridad jurídica en la tenencia, lo que conduce a sus propietarios venderlos a un menor precio, algunas veces al contado o crédito, a plazos fijos, sin enganche y sin intereses, dependiendo de los ingresos de las familias que lo demandan.

En otra perspectiva, El Colegio Mexiquense (2005), indica que no hay diferencia entre uno y otro mercado, puesto que el mercado popular responde a los mismos factores y componentes especulativos presentes en cualquier mercado inmobiliario. Además, la introducción de los servicios básicos juega un papel significativo en la fijación de precios del suelo.

Ramírez(2002), por su parte, propone que los precios de los terrenos en los asentamientos humanos irregulares evolucionan al alza conforme estos se van consolidando, ya que con este proceso se proporciona una mayor seguridad personal en la ocupación, un mejor entorno urbano y social, además de ahorros en tiempo y esfuerzo que representa encontrar terrenos aptos para la construcción o edificaciones para una ocupación inmediata.

Otro hecho al que se remite este autor para explicar la elevación del precio del suelo en los asentamientos irregulares-ilegales, es el de la regularización de la tenencia de la tierra y la correspondiente emisión de títulos de propiedad.

Sobre el asunto de la regularización, la institución mexiquense (2005: 33) señala sus beneficios resultantes:

- En cuanto factor inductor del mejoramiento urbano: Introducción de servicios públicos y de equipamientos y realización de obras de urbanización.
- Incremento del valor mercantil del suelo y las viviendas, indirectamente a través del mejoramiento urbano y directamente a través de la valorización inducida por la existencia de título de propiedad.
- La posibilidad (hipotética) de que los inmuebles regularizados puedan ser utilizados por sus propietarios como garantía de crédito

Una idea más sobre la determinación de los precios del suelo es que cuando la planeación urbana establece con claridad los usos del suelo y estos son respetados, se reduce la oferta e impulsa los precios al alza, dejando fuera las posibilidades de pobladores de bajo ingreso para acceder a un lote habitacional acorde con su ingreso familiar.

La acción de la planeación vista de esta forma resulta muy consistente teóricamente, pero su práctica en el contexto de nuestro país se sujeta más a la aplicación de normas convencionales que de tipo jurídico. Es decir, muchas de las veces los usos del suelo son “ajustados o negociados a la necesidad del promotor”,

quien muchas de las veces compra voluntades o cobra favores políticos; situación que finalmente deja ver no sólo quien controla el uso y distribución del suelo, sino que además permite establecer que su ocupación en las ciudades es dominado por intereses estrictamente económicos.

En el mismo sentido podemos mencionar que la sola presencia del desarrollador inmobiliario representa una externalidad negativa, puesto que su influencia se convierte en un obstáculo para ofrecer suelo habitacional para la población de más bajo ingreso; es decir, donde hay grandes desarrolladores, los precios del suelo se elevan, aunque éste aún no haya iniciado el proceso de compra.

3.3 Datos sobre precios de suelo y vivienda en la ZMT

A partir del proyecto “Mercado de suelo para la vivienda de interés social en ciudades seleccionadas: indicadores y orientaciones básicas”, efectuado por El Colegio Mexiquense (2005), se retoman algunos datos relativos a la estructura costo/precio de la vivienda de interés social existentes en el mercado formal, los cuales fueron generados por IDEAS, SOFTEC y GREEN (véase cuadro 3.2 del anexo estadístico).

Estas tres fuentes hacen referencia a tres casos:

- Caso 1. Vivienda de interés social de 55 m² construidos en lotes de 48 m² y precio de venta de \$150,000.
- Caso 2. Vivienda de interés social de 80 m² construidos en lotes de 60 m² y precio de venta de \$250,000.
- Caso 3. Vivienda de interés social de 100 m² construidos en lotes de 80 m² y precio de venta de \$400,000.

Según los datos, la utilidad del negocio de promotores o desarrolladores de vivienda de interés social queda determinado en gran parte por la relación costo del suelo en breña, el precio proyectado de la vivienda de interés social y la densidad de viviendas por hectárea.

Por otro lado, en un estudio realizado por la propia SOFTEC sobre la participación del precio del suelo en breña en el precio de venta de la vivienda, se indica que en el caso de un proyecto de vivienda, el precio de un lote “terminado”, con toda la infraestructura, no puede exceder de 20 a 25% del precio de la vivienda. Asimismo, define que el precio de un lote unifamiliar depende del tipo de fraccionamiento, a saber:

- Nivel medio: lotes de \$60 a \$170 mil pesos, con áreas de 151 a 250 m², infraestructura básica (luz, agua potable, drenaje y teléfono), calles pavimentadas e instalaciones visibles.
- Nivel residencial: lotes de \$171 a \$550 mil pesos, con áreas que van desde 251 a 500 m², que incluyen calles adoquinadas, instalaciones ocultas, y en ocasiones casa club, etc.

En el mercado de suelo informal, como ya ha sido mencionado, los precios de los lotes irregulares se fijan tomando en cuenta la capacidad de pago de las familias que lo adquieren.

En este sentido, si retomamos el ejemplo que el mismo colegio expone se tendría que sobre un lote de 200 m², sin servicios y la forma de pago sin enganche y a 36 meses, además de considerar que el impacto no debe exceder el 7.5% del ingreso total de la familia, su precio por nivel de ingresos de la población sería el que se determina en el cuadro siguiente:

Cuadro 3.3

Precios de un lote de 200 m² en el mercado informal, según nivel de ingreso familiar

INGRESO FAMILIAR	PAGO MENSUAL REDONDEADO		PRECIO DE LOTE REDONDEADO		PRECIO POR METRO DEL TERRENO EN BREÑA	
	Pesos	Dólares	Pesos	Dólares	Pesos	Dólares
5 VSMM	475	41.3	17,000	1,478.26	60	5.21
4 VSMM	380	33.04	13,600	1,182.60	50	4.34
3 VSMM	280	24.34	10,200	886.95	35	3.04
2 VSMM	190	16.52	6,800	591.30	24	2.08
1 VSMM	95	8.26	3,400	295.65	12	1.04

Nota:
 VSMM = Veces Salario Mínimo Mensual
 Salario Mínimo Mensual = 1,317.09
 Paridad del Dólar = 11.50 pesos

Fuente: El Colegio Mexiquense A.C. (2005), *Mercado de suelo para la vivienda de interés social en ciudades seleccionadas: indicadores y orientaciones básicas*, Zinacantepec, México.

Con el tamaño de lote de suelo en breña indicado y el precio de lote redondeado según el nivel de ingreso familiar, considerando además en él una densidad de 50 viviendas por hectárea como ejemplo, se tiene que su costo total de venta por hectárea retribuiría al propietario ejidal un monto de \$850,000 para el caso de población que perciba 5 vsmm; \$680,000 para los de 4 vsmm; \$510,000 en 3 vsmm; \$340,000 para 2 vsmm y finalmente \$170,000 para los que perciban 1 vsmm.

Con el conjunto de datos anteriores, podríamos inferir que cuando el propietario destina lotes a población de ingreso inferior a 2 vsmm, es porque estos lotes tienen características inadecuadas de localización, porque su seguridad jurídica es dudosa o se encuentran en litigio.

Por otro lado, del mismo proyecto se retoman algunos de los datos que muestran las diferencias de precios de lotes libres de construcción en asentamientos populares irregulares en las ciudades seleccionadas (véase cuadro 3.4).

Cuadro 3.4

Promedio de precios de lotes libres de construcción en asentamientos populares irregulares en ciudades seleccionadas

CONCEPTO/ CIUDAD	PRECIO DE SUELO POR M ²		
	PESOS	DÓLARES	VSMM
Precios de venta de suelo			
Aglomeración Aguascalientes-Jesús María	312.57	27.18	0.23
Zona Metropolitana de Ciudad Juárez	SD	SD	SD
Zona Metropolitana de Guadalajara	1,042.86	90.68	0.79
Zona Metropolitana de León-Silao	232.95	20.25	0.18
Aglomeración Pachuca	820.00	71.30	0.62
Aglomeración Querétaro	362.95	31.75	0.27
Zona Metropolitana Toluca-Lerma	653.49	56.82	0.49
Durango	NC	NC	NC
Precios ponderados de suelo			
Aglomeración Aguascalientes-Jesús María	270.1	23.48	0.20
Zona Metropolitana de Ciudad Juárez	SD	SD	SD
Zona Metropolitana de Guadalajara	430.66	37.44	0.32
Zona Metropolitana de León-Silao	183.55	20.30	0.18
Aglomeración Pachuca	505.30	43.93	0.38
Aglomeración Querétaro	230.45	20.51	0.17
Zona Metropolitana Toluca-Lerma	502.38	43.68	0.38
Durango	NC	NC	NC
Nota: SD = Sin Dato NC = No Conocido			

Fuente: El Colegio Mexiquense (2005), *Mercado de suelo para la vivienda de interés social en ciudades seleccionadas: indicadores y orientaciones básicas*, Zinacantepec, México.

En el caso de la Zona Metropolitana de Toluca-Lerma, como el de las otras zonas, el precio ponderado de suelo es resultado de las deducciones por localización, calidad o cantidad de servicios, desde la perspectiva del comprador.

Así, si consideramos el precio ponderado de \$502.38 por m² en la Zona Metropolitana de Toluca y deseamos adquirir en esta zona de asentamientos irregulares un lote de 200m², el precio del mismo será de \$100,476; precio sumamente elevado e imposible de ser cubierto de manera inmediata por una familia de escasos ingresos.

En suma, los datos de precios ponderados de suelo por m² en la Zona Metropolitana de Toluca- Lerma, permiten establecer dos cosas: a) que su alza es debido a la consolidación y mejoramiento urbano de dichos asentamientos populares irregulares, y b) que cada vez más su incremento impedirá que la población de más bajo ingreso pueda pagar por un lote en estas zonas, provocando con ello un desplazamiento hacia otras más baratas y así comenzar un nuevo ciclo de poblamiento y aumento de precios.

3.4 Oferta de suelo de bajo ingreso en la ZMT

Existen dos modalidades sobre las cuales se ofrece suelo para personas de bajo ingreso: oferta de tierra ejidal por parte de los núcleos ejidales, siendo prácticamente de carácter residual; la oferta pública subsidiada, proveniente de programas de organismos públicos federales —los ONAVIS—, del Instituto Mexiquense de Vivienda Social (IMEVIS) y del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM).

3.4.1 La oferta de tierra ejidal

Este tipo de oferta de suelo es residual porque se ofrece a los pobres una vez que el ejidatario (propietario o posesionario) no puede colocar su tierra de manera previa ante la población de mayores ingresos, ya sea que ésta presente problemas legales —propiedad y tenencia—, de ordenamiento urbano —usos de suelo establecidos—, físico-locacionales —terrenos con riesgos y poco accesibles— y porque se ofrecen

en breña y la dotación de servicios públicos es promovida o realizada por los propios adquirientes.

La situación descrita, depende, por lo tanto, de la proximidad de las tierras a las periferias de las áreas urbanas y de que tanto la vida de los ejidatarios está integrada a la vida urbana. En función de estas dos condiciones los ejidatarios desarrollan expectativas mercantiles sobre sus terrenos.

La evolución de la urbanización ilegal-irregular (...) y la ausencia de una política eficaz gubernamental para ordenarlas, ha transmitido un mensaje claro a los ejidatarios en el sentido que basta que sus tierras se encuentren en la periferia urbana, para que adquieran una especie de “derecho natural” para desarrollarlas con usos urbanos (...), independientemente que su localización precisa sea o no adecuada y concordante con lo establecido en los planes de desarrollo urbano (El Colegio Mexiquense, A.C., 2005: 29).

También se plantea que los ejidatarios han visto fracasar muchos proyectos –agrícolas y de desarrollo en el ámbito urbano– que les prometían beneficios, además de que ya no esperan otros más eficientes ante las limitaciones presupuéstales que padecen los tres ámbitos de gobierno; percepción que reciben ante los impactos informativos de los medios de comunicación y porque sufren las consecuencias de dichas limitaciones.

Desde otro enfoque, también se argumenta que es de reconocerse que existen núcleos ejidales maduros, capaces de desarrollar sus propios proyectos y con aptitudes sociales para aceptar entrar en sociedad con inversionistas privados. Esto desde luego, corresponde a los núcleos ejidales que se localizan más allá de las áreas urbanas y en donde aún se conserva un enfoque agrarista y campesinista.

Finalmente, la conclusión que emite la institución referida ante las perspectivas y prácticas que se dan dentro de los núcleos ejidales es la siguiente:

La “ideología” que se ha estado generalizando, es que el futuro de la tierra periférica es únicamente urbano y ante la ausencia de control gubernamental sobre el crecimiento de las ciudades, el resultado es el riesgo creciente de que todos vendan –al margen de la ley y los planes–; que lo hagan de manera atomizada y, por ello, aparecen viviendas ilegales-irregulares en todo el perímetro de las ciudades, creando una situación en muchos casos prácticamente descontrolada, (El Colegio Mexiquense, A.C., 2005: 30).

3.4.1.1 Régimen de la tenencia de la tierra

Sin duda el carácter del régimen de la tenencia de la tierra representa no sólo una condicionante que limita o posibilita la oferta de suelo para los distintos usos requeridos por los actores sociales que viven y se desarrollan en las numerosas localidades y ciudades de la ZMT, sino que al mismo tiempo también influye directamente en el grado de expansión física de las mismas.

Al mismo tiempo que la tenencia guarda la importancia anteriormente señalada, también contribuye a la existencia o no de la irregularidad e informalidad y, por lo tanto, al precarismo urbano.

Por las razones expuestas, a continuación se hace referencia a los tipos de propiedad de la tierra que se tienen en los municipios que conforman la ZMT.

De acuerdo con los datos del VII Censo Agropecuario del INEGI (1991), la superficie total de la ZMT para este año sumaba 194 mil 740 hectáreas, de las cuales 134 mil 073 (68.9%) correspondían a suelo con tenencia de origen social, 59 mil 660 (30.6%) eran propiedad privada y 1 mil 008 (0.5%) de origen público (véase cuadro 3.5).

Cuadro 3.5
Zona Metropolitana de Toluca: Régimen de la tenencia de la tierra, 1991

Municipios de la ZMT	Superficie total municipal en Has.	1991							
		Superficie y porcentaje según tenencia de la tierra							
		Ejidal	%	Comunal	%	Privada	%	Pública	%
Almoloya de Juárez	48,377	27,865.2	57.6	339	0.7	19,882.9	41.1	290.3	0.6
Calimaya	10,311	2,051.9	19.9	1,000	9.7	7,258.9	70.4	0	0.0
Chapultepec	1,182	651.3	55.1	27	2.3	503.5	42.6	0	0.0
Lerma	22,864	17,513.8	76.6	2,721	11.9	2,377.8	10.4	251.5	1.1
Metepec	7,043	2,021.3	28.7	0	0.0	4,683.6	66.5	338.1	4.8
Mexicaltzingo	1,220	303.8	24.9	0	0.0	916.2	75.1	0	0.0
Ocoyoacac	13,471	6,290.9	46.7	4,513	33.5	2,546	18.9	121.2	0.4
Otzolotepec	12,795	8,060.8	63.0	0	0.0	4,734.2	37.0	0	0.0
San Mateo Atenco	1,258	558.5	44.4	0	0.0	699.5	55.6	0	0.0
Toluca	42,014	31,594.5	75.2	2,395	5.7	8,024.7	19.1	0	0.0
Xonacatlán	3,287	2,307.5	70.2	145	4.4	828.3	25.2	6.6	0.2
Zinacantepec	30,918	23,652.7	76.5	62	0.2	7,203.9	23.3	0	0.0
Total ZMT	194,740	122,871.9	63.1	11,201	5.8	59,659.6	30.6	1,007.6	0.5

Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI, Indicadores Básicos Censales, VII Censo Agropecuario 1991. Estado de México.

Por otro lado, según los datos arrojados por el avance del Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE), hasta el año 1999 la propiedad social en la ZMT quedaba integrada por 144 núcleos agrarios —ejidos y comunidades—; propiedad que se concentraba en su mayor parte (73%) en los municipios de Almoloya de Juárez, Lerma, Toluca y Zinacantepec (véase cuadro 3.6).

Cuadro 3.6
Zona Metropolitana de Toluca: Ejidos registrados, 1991 y 1999

Municipios de la ZMT	Censo Agropecuario 1991	Tabulados ejidales 1999	Porcentaje 1999	Medidos (PROCEDE)
Almoloya de Juárez	34	37	25.7	27
Calimaya	8	8	5.6	7
Chapultepec	2	1	0.7	-
Lerma	18	21	14.6	9
Metepec	4	8	5.6	6
Mexicaltzingo	1	1	0.7	1
Ocoyoacac	7	7	4.9	3
Otzolotepec	10	9	6.3	9
San Mateo Atenco	2	1	0.7	-
Toluca	32	29	20.1	14
Xonacatlán	4	4	2.8	1
Zinacantepec	18	18	12.5	11
Total ZMT	140	144	100.0	88

Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI, SRA. Núcleos Agrarios. Tabulados básicos por municipio. Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), 1992-1999. Estado de México.

3.4.1.2 El fenómeno de la irregularidad

Con base en la información generada durante la elaboración del proyecto “Mercado de suelo para vivienda de interés social en ciudades seleccionadas: Indicadores y orientaciones básicas”, realizado por El Colegio Mexiquense, A.C. (2005), a través del Programa de Estudios Urbanos y Ambientales (PROURBA), se tiene que en la ZMT existen asentamientos humanos clasificados como irregulares, los cuales fueron identificados mediante el establecimiento y utilización de una serie de indicadores socioeconómicos: Nivel de ingresos, tenencia de la tierra y calidad y cobertura de los servicios públicos.

De acuerdo con estos indicadores, se tiene que la mayoría de estos asentamientos están ubicados en propiedad con tenencia de tipo social (ejidal), buena parte de su población percibe ingresos menores a 5 vsmm y muchas de sus vialidades

—excepto las primarias o principales— son de terracería, careciendo además varias de ellas de los servicios urbanos elementales de agua potable y drenaje sanitario. Los asentamientos irregulares se distribuyen dentro del territorio de la zona metropolitana de la siguiente manera:

- **Zinacantepec:** Acahualco (1er, 2do y 3er Barrio), Barrio México, El Coporo, La Colonia, La Conchita, San Juan de las Huertas, Santa María del Monte y Santa Cruz Cuauhtenco.
- **San Mateo Atenco:** Álvaro Obregón, Barrio San Pedro, Barrio Guadalupe, Barrio San Francisco, Barrio San Isidro, Barrio San Juan, Barrio Santiago, Buena Vista y San Mateo Atenco.
- **Lerma:** Álvaro Obregón, Colonia Emiliano Zapata, San Francisco Xochicuautila, San Mateo Atarasquillo y San Nicolás Peralta.
- **Almoloya de Juárez:** Barrio de San Pedro, Barrio San Isidro, Cabecera 1ª Sección, Cabecera 2ª Sección, Colonia Centro, Pino Blanco y San Mateo Tlalchichilpa.
- **Toluca:** Calixtlahuaca, Ejido La Constitución, Ejido San Pablo Calixtlahuaca, El Cerrillo, San Andrés Cuexcontintlán, San Cristóbal Huichochitlán, San Felipe Tlalmimilolpan, San Juan Tilapa, San Lorenzo Tepaltitlán, San Mateo Oztacatipan, San Mateo Oxtotitlán, San Pablo Autopan, San Pedro Totoltepec y Santiago Tlacotepec.
- **Ocoyoacac:** Pedregal de Guadalupe Hidalgo y San Pedro Atlapulco.
- **Otzolotepec:** Guadalupe Victoria, Jilotzingo, San Mateo Capulhuac y Santa María Tetitla.
- **Metepc:** San Gaspar Tlahuelilpan.
- **Xonacatlán:** Santa María Zolotepec.

3.4.1.3. Urbanización de tierras ejidales

La magnitud e intensidad de la ocupación del suelo ejidal, al que recurre con frecuencia la población de bajo ingreso para cubrir su demanda habitacional, también se observa y ejemplifica en el conjunto de localidades ejidales existentes en los doce municipios de la zona metropolitana (véase cuadro 3.7 del anexo estadístico).

Según el INEGI, para 1991 se tenían un total de 211 localidades ejidales, de las cuales en Toluca se registraron 56, Almoloya de Juárez 51, Lerma 32 y por último Zinacantepec contaba con 25.

Vistas de manera separada, estas localidades ejidales conforman dentro de sus respectivos municipios metropolitanos pequeñas áreas de asentamientos humanos periféricos, aparentemente sin importancia e independientes de otras zonas. Sin embargo, con el transcurso del tiempo las más favorecidas por su localización geográfica, por su vinculación inmediata con vías de comunicación y la presencia de algunos servicios elementales –agua y luz–, experimentarán crecimientos constantes de población –de manera natural y social–, lo que les facilitará en algún momento ser absorbidas por las zonas urbanas próximas de mayor tamaño y así poder integrar una sola unidad espacial; de hecho bajo este proceso se han integrado las grandes metrópolis del país.

Bajo el contexto descrito, se puede mencionar que las localidades ejidales que se encuentran en condiciones de intensificación de su proceso de urbanización y posterior conurbación dentro de la ZMT son las siguientes:

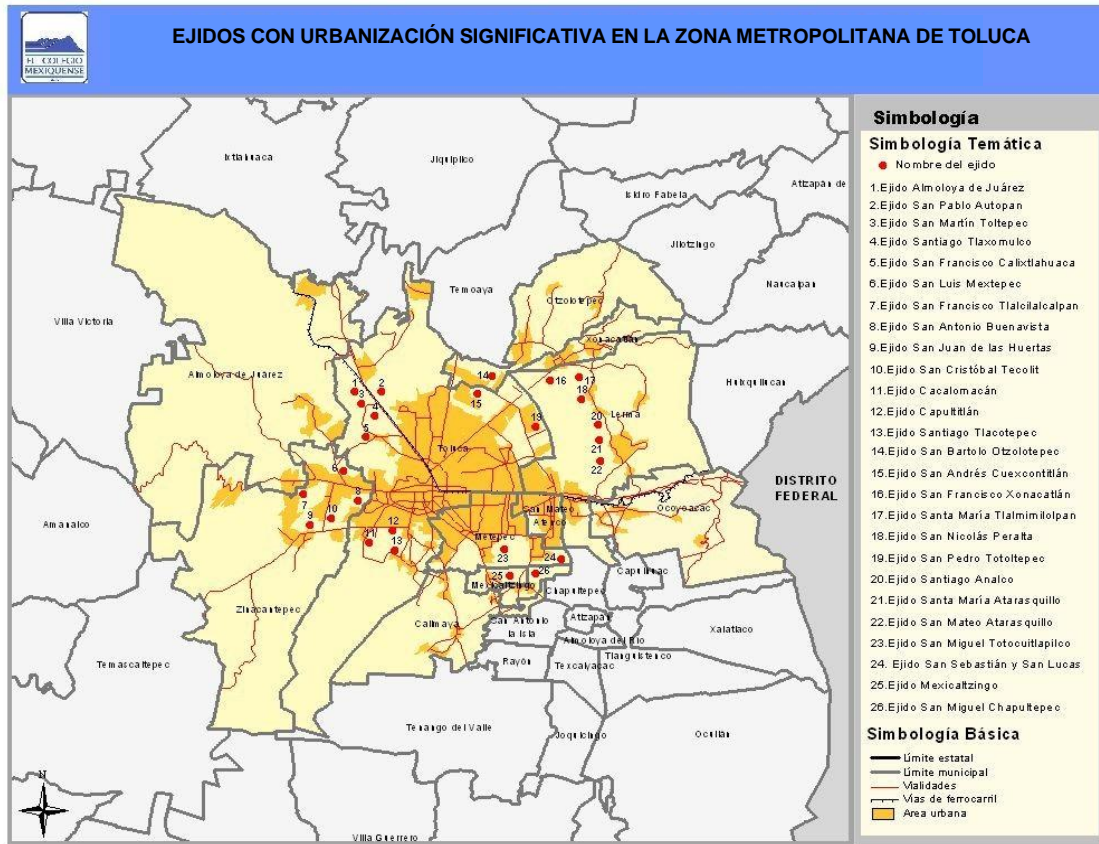
- **Almoloya de Juárez:** Mayorazgo de León, San Mateo Tlalchichilpa.
- **Lerma:** Analco (Colonia Agrícola), Colonia Álvaro Obregón, San Francisco Xochicuatzla, Espino (El Espino Peralta), Pueblo Nuevo (Pueblo Nuevo Tlalmimilolpan), San Nicolás peralta, Ejido San Mateo Atarasquillo, Santa Cruz Chignahuapan, Reforma Tlalmimilolpan, Santa Catarina, Santiago Analco, Santa Maria Tlalmimilolpan.
- **Otzolotepec:** La Y, Mayorazgo (Santa Ana Mayorazgo), Santa Ana Jilotzingo.
- **Toluca:** Ejido de Calixtlahuaca, Colonia Aviación, Barrio de Jesús Fracción 1 y 2, Jicaltepec Autopan, el Cajón, la Magdalena Otzacatipan, San diego de los padres Cuexcontitlán, San Nicolás Tolentino, La Constitución, Arroyo Vista Hermosa, El Cerrillo Vista Hermosa, El Coecillo, San Miguel Totoltepec, San Francisco Totoltepec, San Juan Tilapa, Tlacotepec, El Refugio, San Miguel Zacango, etc.
- **Xonacatlán:** Emiliano Zapata, El Espino, La Jardona.

- **Zinacantepec:** Ojo de Agua, La Huerta (Colonia Morelos), el Cerro del Murciélago, San Lorenzo Cuauhtenco, Transfiguración y la Joya.

Adicionalmente es necesario señalar que las superficies territoriales en que se hallan las localidades ejidales muchas de las veces sólo representan una fracción del ejido al que pertenecen —y del cual algunas veces toman el nombre—, lo que hace pensar en la posibilidad de seguir constituyendo la oferta para los distintos sectores de la población y para el sustento de sus distintas actividades; aunque en principio también habría que considerar la disponibilidad de los elementos estructuradores mencionados y su influencia con otras áreas de la zona metropolitana, ya que todo ello resulta determinante en la rapidez con que se realice su poblamiento.

Por ejemplo, uno de los elementos articuladores que ha facilitado la urbanización de algunas de estas localidades ejidales se relaciona con la disponibilidad y el suministro suficiente de agua potable. Por ejemplo, el Ejido San Francisco Xonacatlán, Ejido Santa María Tlalmimilolpan, Santiago Analco, San Mateo Atarasquillo, San Nicolás Peralta, entre otros, se han visto relativamente favorecidos por la existencia de la red hidráulica del Sistema Lerma, que suministra agua potable al Distrito Federal, pero también lo hace en gran parte sobre localidades que se encuentran distribuidas a lo largo de toda esta red y sus ramales; es decir, localidades pertenecientes a los municipios de Temoaya, Otzolotepec, Xonacatlán, Lerma, Ocoyoacac, Capulhuac, Almoloya del Río, etc.

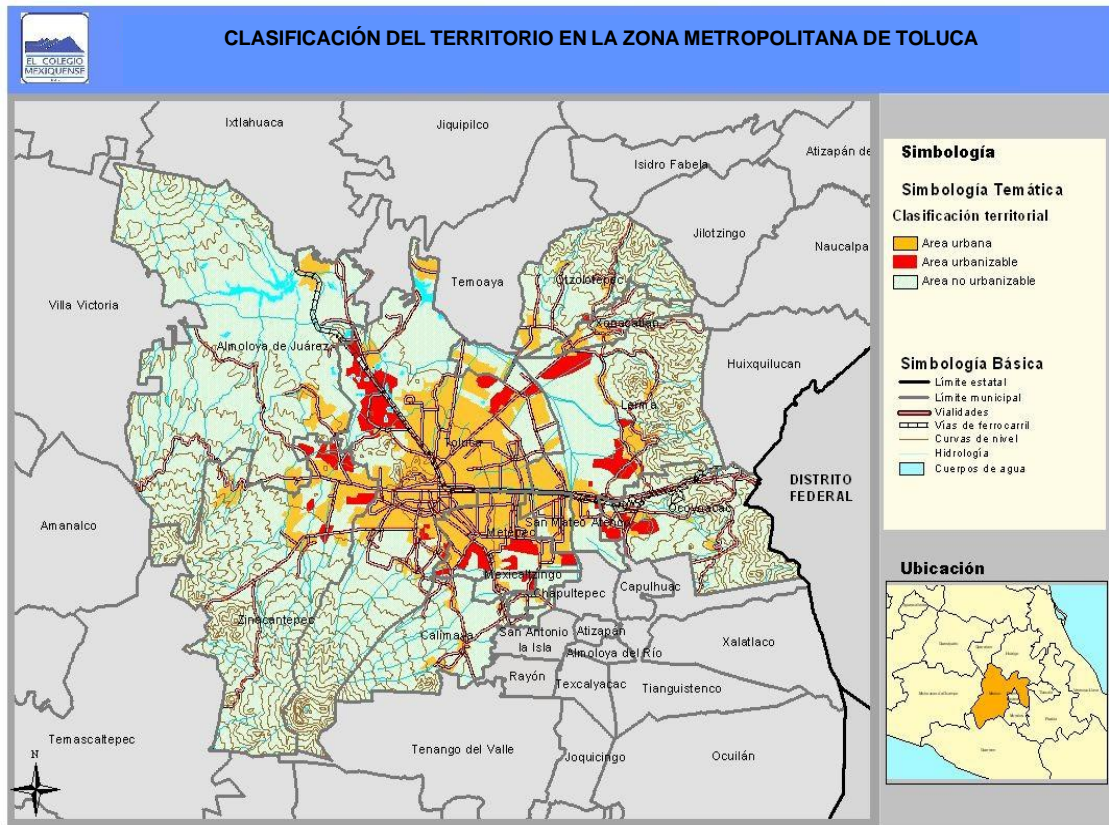
Esquema 3.1



Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI (1991 y 1999). Estado de México.

Adicionalmente a los datos sobre localidades ejidales y de la propiedad social de la que forman parte —muchas de las cuales, como ya se dijo, manifiestan procesos de urbanización significativa—, es importante vincularla con la información referente a la clasificación del territorio que cada municipio ha establecido a través de sus Planes Municipales de Desarrollo Urbano (véase esquema 3.2).

Esquema 3.2



Fuente: Elaboración propia con base en el Gobierno del Estado de México (2003), *Planes Municipales de Desarrollo Urbano*.

Así, de un análisis comparativo entre esta información, se puede inferir lo siguiente:

- La mayoría de las áreas clasificadas como urbanizables y no urbanizables generalmente caen o pertenecen al régimen de la propiedad social.
- Muchas de las áreas no urbanizables, por ser de naturaleza agrícola, forestal, o por encontrarse en condiciones físicas inadecuadas —inundación, en riesgo, etc.—, ya no guardan totalmente y en sentido estricto esta característica, puesto que estos territorios presentan en su interior y alrededor algunos asentamientos dispersos.
- La tendencia de la expansión urbana es hacia la periferia, sin que ello implique la plena consolidación de los asentamientos humanos en el interior de las ciudades o centros de población a través de la ocupación de predios baldíos. Así, aunque en la mayoría de los Planes Municipales de Desarrollo

Urbano incluyen como área urbana muchas zonas periféricas y que sirven como límite entre una localidad y otra, en realidad se observa que en éstas existe un número significativo de lotes sin ocupar y utilizar, y además varios de ellos todavía mantienen un uso agrícola.

- Finalmente, de aquellas áreas consideradas como urbanizables —que en estricto sentido ya deben contar con los servicios elementales para sustentar los crecimientos futuros de la población y así poder constituir la oferta de tierra a mediano y largo plazo—, se tiene que éstas representan una superficie insuficiente por municipio; asimismo, se puede asegurar que no todas pueden ser consideradas áreas urbanizables, ya que carecen de muchos de los servicios urbanos.

3.4.2 La oferta pública

3.4.2.1 Instituto Mexiquense de la Vivienda de Interés Social (IMEVIS)

Este instituto¹³ fue creado por iniciativa de ley y aprobada por la LIV legislatura en el año 2003 (IMEVIS, 2006: Página Web). Sus antecesores fueron el Instituto de Acción urbana e Integración Social (AURIS)¹⁴ y la Comisión para la Regulación del Suelo en el Estado de México (CRESEM)¹⁵.

El origen del IMEVIS tuvo un enfoque social y de crecimiento urbano organizado, respondiendo a la necesidad de otorgar acceso a la vivienda digna a los grupos sociales más vulnerables y de abatir el déficit existente; además, de contemplar políticas innovadoras que contribuyeran al respeto de los planes de desarrollo urbano y a la prevención y control de la irregularidad, así como de la especulación del suelo.

A través de su programa “**Fomento para la Vivienda Social**”, que comprende dos modalidades —Compromiso de edificar o ampliar la vivienda y Compromiso de mejorar la vivienda—, el instituto tiene el objetivo tanto de mejorar las condiciones

¹³ Que es uno de los 34 Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS) que actualmente operan en el país.

¹⁴ Organismo que se enfocaba al mejoramiento de las viviendas y los fraccionamientos, a la administración de la reserva territorial y como órgano consultor en la materia.

¹⁵ Quien regulaba el mercado inmobiliario, ofrecía suelo en las zonas aptas para el desarrollo urbano, regulaba los asentamientos humanos y la tenencia de la tierra.

de vida de la población que vive en pobreza patrimonial mediante el otorgamiento de un apoyo económico recuperable, como el de aprovechar las actualidades tecnológicas que disminuyan los costos de producción al emplear racionalmente los materiales de construcción, propiciando además mejores alternativas en el diseño de espacios habitables y de servicios en la vivienda.

- **Edificar y ampliar tu vivienda**

El apoyo otorgado se complementa con la aportación del beneficiario mediante un ahorro previo, que se aplica al pago del enganche.

Este programa va dirigido a los jefes o jefas de familia mayores de edad, con uno o más dependientes, que cuenten con ingresos individuales a partir de 2 veces el salario mínimo vigente en la zona económica “A”, y posean el documento en el que se acredita la propiedad o la posesión del título de los dueños.

- **Mejorar tu vivienda**

Destinado a viviendas ubicadas en colonias regulares o en proceso de regularización, preferentemente con servicios urbanos, que no se encuentren en zonas de riesgo o reserva ecológica y que no tengan problemas estructurales.

Dicho programa también se dirige a jefes de familia que tengan ingresos netos no mayores a 3 veces el Salario Mínimo Diario Vigente en la zona económica “A” y familiares no mayores a 5 veces dicho salario.

Otras modalidades para el otorgamiento de este crédito: Piso firme; tinaco; letrina seca, y techo de lámina o loza de concreto.

3.4.2.2 Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM)

Dentro de las prestaciones obligatorias que proporciona este instituto a sus afiliados —servidores públicos y pensionados— se encuentra el otorgamiento de créditos, los cuales dependiendo de su modalidad quedarán sujetos a la disponibilidad de sus recursos financieros (ISSEMYM, 2006: Página Web). Una modalidad de crédito lo constituye el que se destinada para cubrir una parte del enganche de vivienda.

En caso de solicitar este tipo de crédito con promotores que tienen acuerdo con el instituto, los afiliados tendrán que cubrir los requisitos siguientes:

- Haber cotizado al instituto por un mínimo de un año.
- Copia de la autorización de la hipotecaria.

Si el solicitante desea adquirir su vivienda con un constructor diferente al registrado ante el instituto, los requisitos, incluyendo el primero anterior, serán entonces los siguientes:

- Oficio firmado por el gerente de ventas del consorcio, en donde informe al Instituto que ha sido autorizado su crédito por la hipotecaria o institución financiera, especificando la fecha de escrituración, fecha para liquidar el enganche, nombre del notario público y la ubicación de la vivienda.
- Copia de la autorización de la hipotecaria que otorgue el financiamiento, la cual deberá contener los datos del servidor público o pensionado y especifique las condiciones generales del crédito.
- Oficio emitido por el apoderado legal del grupo constructor, desarrollador inmobiliario o promotor de la vivienda, indicando el nombre de la persona que realizará el cobro del cheque por concepto de enganche de vivienda en el Instituto.

Otros créditos que otorga el instituto son aquellos considerados de largo plazo, aplicados a las siguientes modalidades: Adquisición de casa-habitación; adquisición de terreno; redimir gravámenes hipotecarios sobre casa-habitación; construcción, terminación de obra, ampliación, reparación y mejoras de la casa-habitación.

Uno de los requisitos documentales que deberán presentar el o los interesados es una constancia de ingresos comprobables.

Por otro lado, para las modalidades de Adquisición de casa-habitación y terreno, el solicitante deberá presentar copia de escritura pública de la propiedad del inmueble ofrecido en garantía, inscrita en el Registro Público de la Propiedad; además del contrato de promesa de compra-venta.

Para la modalidad construcción, terminación de obra, ampliación, reparación y mejoras de casa-habitación, presentará copia de escritura pública de la propiedad del inmueble ofrecido en garantía, inscrita en el Registro Público de la Propiedad;

asimismo, el presupuesto para la ejecución de la obra firmado por el solicitante y el responsable de la misma, así como el proyecto de la obra.

Plazos de recuperación de créditos a largo plazo:

- Hasta 360 quincenas (15 años), cuando el solicitante haya cotizado al Instituto más de 20 años.
- Hasta 240 quincenas (10 años), cuando el solicitante haya cotizado al Instituto entre 10 y 20 años; y
- Hasta en 120 quincenas (5 años), cuando el solicitante haya cotizado al Instituto entre 2 y menos de 10 años.

3.5 Requerimientos de suelo para la conformación de nuevos hogares proyectados al 2000-2030 en la ZMT

El número de hogares que habrán de conformarse en el periodo 2000-2030 asciende aproximadamente a los 171 mil 030 nuevos hogares. Determinar la superficie exacta de suelo requerida por cada uno de ellos es cuantitativamente difícil o casi imposible; es decir, aunque teóricamente cada uno requerirá de un lote para construir su vivienda, es necesario también tomar en cuenta que los individuos resuelven sus necesidades de diferente manera, y según su nivel de ingresos la superficie del predio también varía.

Aunque ya existen algunas estimaciones para otros ámbitos —como la realizada por Ramírez Fabela—, no se detalla en ellas la metodología utilizada; aparte de que dicho cálculo procede exclusivamente de datos estadísticos sobre población asegurada del IMSS y del ISSSTE, que demuestre su capacidad crediticia, etc.

Para efectuar una estimación fidedigna es conveniente no sólo considerar las fuentes estadísticas indirectas indicadas, sino también efectuar levantamientos en campo, además de la existencia de situaciones no registradas públicamente —herencias, donaciones, invasiones, etcétera— y que puedan repercutir en dicho cálculo. Por ello, hasta que no se den los medios adecuados —técnicos, de información, administrativos, democráticos, de planificación territorial, entre otros—, no se podrán conocer las necesidades reales de cualquier segmento de población.

CONCLUSIONES

Composición de la población de bajos ingresos y la oferta de suelo urbano en la ZMT

De acuerdo con los resultados del análisis sobre el nivel de ingresos de la población de la ZMT en los años 1990 y 2000, más de 78% de su población percibió menos de 5 vsmm; situación que obliga a pensar que valores similares o superiores habrán de registrarse en décadas posteriores —esto según el desempeño y comportamiento de la economía nacional, que en las últimas dos décadas no ha manifestado cambios positivos, generando por el contrario más inflación y menor poder adquisitivo del salario real—, y que por lo tanto los grupos de población que se ubiquen por debajo de dicho nivel de ingresos serán quienes continuarán conformando las grandes áreas habitacionales irregulares de bajo ingreso en las periferias de las ciudades de los municipios metropolitanos.

Si a la situación anterior sumamos la evidente insuficiencia de créditos, subsidios y financiamientos hipotecarios para vivienda de interés social otorgados por los ONAVIS en sus distintos programas —a pesar de que la administración federal en turno ha reportado incrementos en relación con las pasadas administraciones—, del IMEVIS, los proporcionados por el ISSSEMYM, ISSSTE, IMSS y otras dependencias —que sólo las destinan a los trabajadores afiliados, bajo ciertos requisitos—, se tiene que dichos esfuerzos no impactan en lo absoluto en el cubrimiento de las enormes necesidades generadas en la ZMT.

Una situación más que habría que considerar y que impide en gran parte lograr un sólido y fidedigno conocimiento y tratamiento de la problemática planteada, es la poca transparencia y parcialidad con que se difunden la información estadística sobre el desarrollo y consecución de las políticas y programas de suelo y vivienda, particularmente la concerniente a los montos o inversiones realizadas, la magnitud ofertada de suelo y vivienda y el cubrimiento de la demanda generada, los déficit existentes, los ámbitos territoriales específicos en donde se han llevado a cabo, etc. Finalmente habría que mencionar que prácticamente en todos los municipios de la ZMT se está experimentando de manera significativa la conformación y

consolidación de áreas habitacionales irregulares periféricas como respuesta a la inexistencia de la oferta pública de suelo y vivienda. Sin embargo, entre éstos destacan Metepec, San Mateo Atenco, Xonacatlán y Chapultepec, ya que debido a su extensión territorial, por la presencia del régimen de tenencia de la tierra de carácter social, por su localización con respecto a las vialidades regionales y, para algunos casos, por su vinculación directa con la ciudad de México.

Asimismo, estos municipios serán quienes saturarán y agotarán en tiempos relativamente breves sus reservas informales de suelo ejidal, por lo que las necesidades para uso habitacional tendrán que solventarla con la propiedad privada —de hecho así ha sido en el caso de Metepec, sólo que en este caso quienes tendrán mayor facilidad de acceso son los grupos de altos ingresos— y la búsqueda en municipios aledaños de la propiedad social; máxime cuando la actual legislación agraria y la reforma en el artículo 27 permiten la incorporación de suelo ejidal al desarrollo urbano mediante la adopción del dominio pleno —cambio de régimen de la propiedad social a privada— y su venta posterior hecha por el ejidatario.

Demanda y oferta de suelo con fines habitacionales de bajo ingreso

Estimar cuantitativamente la demanda y oferta real de suelo urbano para fines habitacionales no sólo para la población de bajo ingresos, sino para otros sectores de la población, es actualmente por razones técnicas, de generación y acceso a información pública y de otra índole, una tarea pendiente.

En este sentido, los Observatorios Urbanos Locales que se proponen implementar en ciertos proyectos urbanos facilitarían en un momento determinado dicho conocimiento, ya que el análisis y seguimiento de la serie de indicadores de desarrollo urbano establecidos permitirían el seguimiento fidedigno de la dinámica y evolución de fenómenos y problemas urbanos; incluyendo la evaluación de políticas y programas de vivienda, el manejo transparente de los créditos y subsidios hipotecarios otorgados, las acciones y operaciones de los mercados inmobiliarios, la ejecución más eficiente de la planeación urbana, todo lo cual también permitiría lograr un crecimiento más ordenado, compacto y sustentable de las ciudades, entre muchas otras acciones.

CAPÍTULO 4. BASES JURÍDICAS E INSTITUCIONALES SOBRE EL SUELO Y LA VIVIENDA

4.1 Marco jurídico de la planificación espacial

Para Azuela (1988), la legislación ha jugado un papel importante en la institucionalización de la planeación urbana, ya que son las normas contenidas en aquella lo que ha hecho posible que el ejercicio de la planeación tenga un significado jurídico.

El momento histórico de la implementación formal de la planeación urbana ocurre en el año de 1976 —al final del periodo gubernamental de Echeverría—, cuando se establece por primera vez en nuestro país un sistema nacional de planeación urbana. Este sistema es resultado de una serie de adiciones y reformas a los

artículos 26, 27 y 115 constitucionales, y de la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Sobre estas adiciones y reformas, se establecieron las bases sobre las cuales debía ajustarse la planeación de los centros urbanos en todo el territorio nacional.

4.1.1 Nivel federal

4.1.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 26, apartado A. Faculta al Estado para que organice un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que dé prioridad al dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para lograr una independencia política, social y cultural de la Nación. También se menciona que el ejecutivo debe establecer los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, se indica que el ejecutivo determinará los órganos responsables del proceso de planeación.

Artículo 27, párrafo tercero. La Nación tiene el derecho de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, esto con el fin de lograr una distribución equitativa de la riqueza pública. Por ello, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras...

Artículo 115, fracción V. Los municipios, en términos de las leyes federales y estatales, están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; autorizar, controlar vigilar la utilización del suelo; otorgar licencias y permisos para construcciones, entre otras.

4.1.1.2 Ley General de Asentamientos Humanos

Artículo 1. En su fracción I establece la concurrencia de los Municipios, las Entidades Federativas y la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos.

La fracción II fija las normas básicas de la acción pública para la fundación, planeación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Por otro lado, la fracción III define los principios mediante los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de las áreas y predios.

Artículos del 15 al 19. En general se tocan los asuntos relacionados a la aprobación, ejecución, control, evaluación y modificación de los planes o programas estatales o municipales de desarrollo urbano.

Artículo 20. Trata de las conurbaciones de los centros de población de los municipios y de la concurrencia de los tres niveles de gobierno para planear y regular de manera conjunta y coordinada el fenómeno de referencia.

4.1.2 Nivel estatal y municipal

4.1.2.1 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Artículo 77, fracción VI. Menciona que entre las facultades y obligaciones del gobernador están el de planear y conducir el desarrollo integral del Estado; formular, aprobar, desarrollar, ejecutar, controlar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo, planes sectoriales y regionales, y los programas que de éstos se deriven. También se señala que en los proceso de planeación regional deberá consultarse a los ayuntamientos.

4.1.2.2 Código Administrativo del Estado de México

Básicamente del Libro Quinto se retoman las disposiciones normativas que se vinculan al tema de la planificación espacial. Por tal motivo, los Títulos, Capítulos y artículos contenidos en este Libro se reseñan a continuación.

Del **Título Primero**, que trata de las Disposiciones generales, se incluyen cuatro de sus capítulos principales:

El **Capítulo Primero** describe el Objeto y finalidad de este Libro. Por ello, se hace mención de sus artículos, fracciones y párrafos principales.

Artículo 5.1 Este Libro tiene por objeto fijar 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 de la entidad.

Artículo 5.2 Las disposiciones de este Libro tienen como finalidad mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante:

- I. La adecuada distribución en el territorio estatal de la población y sus actividades, así como la eficiente interrelación de los centros de población, en función del desarrollo social y económico de la entidad y del país;
- II. La vinculación armónica entre el campo y la ciudad, para garantizar un desarrollo urbano sustentable que, a la vez de satisfacer el crecimiento urbano, proteja las tierras agropecuarias y forestales, y distribuya equitativamente los beneficios y cargas del proceso de urbanización;
- VI. La regulación del suelo urbano para propiciar un mercado competitivo, incrementar su oferta y frenar su especulación;
- VII. La prevención de los asentamientos humanos irregulares;
- VIII. El fortalecimiento de los municipios, mediante una mayor participación en la planeación;
- IX. El fomento a la participación de los sectores público, social y privado, para atender las necesidades urbanas en la entidad;
- X. La participación ciudadana en la planeación urbana y en la vigilancia de su cumplimiento;
- XI. La promoción y ejecución de programas de vivienda para los sectores sociales de escasos recursos, para garantizar el derecho constitucional de toda persona de disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

Artículo 5.3 Para efectos de este Libro se consideran causas de utilidad pública:

- III. La constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;
- IV. La regularización de la tenencia de la tierra;
- V. La ejecución de programas de vivienda social progresiva, de interés social y popular.

El **Capítulo Segundo**, De las autoridades, está integrado por los artículos siguientes:

Artículo 5.5 Son autoridades para la aplicación de este Libro la Legislatura, el Gobernador del Estado, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y los municipios.

Artículo 5.6 Las acciones de planeación, programación, ejecución, supervisión, administración, control, seguimiento y evaluación relativas al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y al desarrollo urbano de los centros de población de en el Estado, deberán realizarse por las autoridades de los distintos ordenes de gobierno de manera coordinada y concurrente.

Artículo 5.7 Corresponde a la Legislatura del Estado decretar la fundación de los nuevos centros de población que el desarrollo urbano requiera, así como celebrar foros de consulta popular en materia de asentamientos humanos.

Artículo 5.8 Son atribuciones del Gobernador del Estado:

III. Crear órganos técnicos de consulta, de coordinación interinstitucional, evaluación y seguimiento, para el mejor cumplimiento de sus atribuciones;

IV. Proponer ante la Legislatura del Estado la fundación de nuevos centros de población.

Artículo 5.9 La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas tiene las atribuciones siguientes:

I. Elaborar, ejecutar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y los parciales que de este deriven;

IV. Emitir dictámenes de congruencia de los planes municipales de desarrollo urbano, de los planes de centros de población y de los planes parciales, con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y los planes regionales de desarrollo urbano, en su caso;

VII. Promover, financiar, gestionar, concertar y ejecutar acciones y programas de suelo y vivienda, preferentemente para la población de más bajos recursos económicos;

X. Promover la participación social en los procesos de formulación de los planes de desarrollo urbano, así como en la vigilancia de los usos y destinos del suelo previstos en ellos;

XII. Constituir y administrar reservas territoriales y ejercer el derecho de preferencia del Estado para adquirir predios e inmuebles en el territorio estatal;

- XIII. Emitir dictámenes para usos de impacto regional y de factibilidad;
- XVIII. Establecer medidas y ejecutar acciones para evitar asentamientos humanos irregulares;
- XXII. Emitir normas técnicas en materia de desarrollo urbano, vivienda y construcciones.

Artículo 5.10 Los municipios tendrán las atribuciones siguientes:

- I. Elaborar, aprobar, ejecutar, evaluar y modificar los planes municipales de desarrollo urbano, los planes de centros de población y los parciales que deriven de ello;
- II. Promover, financiar, gestionar, concertar y ejecutar acciones y programas de suelo y vivienda, preferentemente para la población de más bajos recursos económicos;
- V. Participar en la creación y administración de las reservas territoriales de su circunscripción territorial;
- VI. Ejercer su derecho de preferencia indistintamente con el Estado, para adquirir predios e inmuebles en el territorio municipal;
- VII. Convocar a los ciudadanos, a las organizaciones sociales y a la sociedad en general, para recabar su opinión en los procesos de formulación de los planes de desarrollo urbano aplicables en su territorio;
- VIII. Difundir entre su población los planes de desarrollo urbano, así como informarle sobre los trámites para obtener las autorizaciones y licencias de su competencia;
- XVII. Establecer medidas y ejecutar acciones para evitar asentamientos humanos irregulares;
- XVIII. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra, para su incorporación al desarrollo urbano.

El **Capítulo Tercero**, De la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda, contiene lo siguiente:

Artículo 5.11 La Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda es un órgano técnico de coordinación interinstitucional, que tiene por objeto promover del desarrollo urbano ordenado de los centros de población y alentar la producción formal de la vivienda en la entidad.

Artículo 5.12 Corresponde a la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda:

- I. Coordinar acciones con dependencias y organismos de la administración pública federal, estatal y municipal en materia de desarrollo urbano y vivienda;
- II. Integrar los dictámenes de factibilidad y de impacto regional, que incluirán los respectivos dictámenes, autorizaciones y licencias de los organismos auxiliares y autoridades participantes, en relación con un predio o proyecto determinado;
- VI. Elaborar y promover ante las instancias correspondientes, proyectos de inversión y financiamiento para el desarrollo urbano y la vivienda;
- VII. Promover investigaciones científicas y tecnológicas sobre desarrollo urbano y vivienda, así como formular recomendaciones sobre la normatividad respectiva.

En el **Capítulo Cuarto**, Del Consejo Consultivo Estatal de Desarrollo Urbano, se tienen dos de sus artículos que indican lo siguiente:

Artículo 5.13 El Consejo Consultivo Estatal de Desarrollo Urbano es un órgano de asesoría, consulta y participación social en materia de desarrollo urbano de interés estatal, que será presidido por el Gobernador del Estado.

Artículo 5.14 Corresponde al Consejo Consultivo Estatal de Desarrollo Urbano:

- I. Promover la participación social en el proceso de elaboración del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, los planes regionales de desarrollo urbano y los parciales que deriven de éstos, recabando sus opiniones y propuestas;
- II. Formular propuestas en materia de planeación, regulación e inversión para el desarrollo urbano de la entidad;
- V. Proponer medidas legislativas y administrativas que tiendan a mejorar la planeación, ordenación, regulación y promoción del desarrollo urbano en el Estado.

En el **Título Segundo**, De las conurbaciones y zonas metropolitanas, se tienen fundamentalmente dos artículos:

Artículo 5.15 Cuando dos o más centros de población ubicados en los territorios de municipios distintos formen o tiendan a formar una conurbación o zona metropolitana por su continuidad física o demográfica, el Estado y los municipios correspondientes, en el ámbito de sus competencias, la planearán y regularán de manera conjunta y coordinada.

Artículo 5.19 Para la ordenación y regulación de las zonas conurbadas o metropolitanas interestatales, el Estado y los municipios respectivos participaran con la Federación y las entidades federativas limítrofes, en la elaboración, aprobación y

ejecución de planes y programas, así como en la suscripción de convenios en materia de desarrollo urbano, conforme a la legislación federal aplicable.

Para el **Título Tercero, Capítulo Primero** se mencionan las disposiciones generales sobre el sistema estatal de planes de desarrollo urbano y de las regulaciones a la propiedad en los centros de población. Y los artículos que dan cuentas de éstas son:

Artículo 5.21 El sistema estatal de planes de desarrollo urbano es el conjunto de instrumentos técnicos y normativos que formulan las autoridades estatales y municipales, con la participación de la sociedad.

Artículo 5.25 Los planes de desarrollo urbano de competencia municipal y sus programas, deberán sujetarse a las políticas y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo Urbano y cuando corresponda, a las del respectivo plan regional de desarrollo urbano.

Los que se realicen en contravención a esta disposición, serán nulos y no producirán efecto jurídico alguno.

Artículo 5.25 Las disposiciones normativas contenidas en los planes de desarrollo urbano serán obligatorias para las autoridades y los particulares.

Artículo 5.30 El Estado y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, fomentarán, promoverán y buscarán desgravar la producción de vivienda, orientando prioritariamente sus acciones y programas a la vivienda de los tipos social y progresiva, de interés social y popular, para beneficiar a la población de menores recursos económicos.

Finalmente, del mismo **Título Tercero, Capítulo Tercero**, se mencionan las disposiciones generales en torno a la zonificación y de la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Así, entre los artículos que las describen están los siguientes:

Artículo 5.33 La zonificación que contengan los planes de desarrollo urbano respectivos, determinará:

III. Los usos y destinos del suelo permitidos o prohibidos;

IV. La compatibilidad entre los usos y destinos permitidos;

V. Las densidades e intensidades de aprovechamiento y ocupación del suelo;

VII. Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

VIII. Las reservas para la expansión de los centros de población.

Artículo 5.34 Para la ejecución de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, se estará a las bases siguientes:

II. En cuanto a las áreas susceptibles de desarrollo:

b) Se evitará el crecimiento habitacional hacia las áreas que deben ser preservadas y protegidas, por ser de alto o mediano aprovechamiento sus recursos agrícolas, forestales o pecuarios, tratarse de zonas industriales u otras, así como por contener bellezas naturales o elementos que conforman el equilibrio ecológico del ambiente.

III. Se propiciará que el aprovechamiento del suelo en colonias y predios se haga de modo combinado o mixto para facilitar a la población el acceso a los servicios, obtener un mayor aprovechamiento del suelo, mantener en forma constante la actividad urbana y lograr una mayor seguridad para los habitantes.

IV. En relación con la infraestructura y equipamiento urbano:

b) Los edificios de establecimiento dedicados a la atención de la salud y a la educación se ubicarán de preferencia en las inmediaciones de las áreas verdes, procurando que queden alejados del ruido y demás elementos contaminantes y, en caso de los establecimientos de educación, evitar que tengan acceso directo a vías públicas primarias.

V. En cuanto a la localización de industrias:

a) Los parques o zonas industriales deben ubicarse separadamente de las áreas de vivienda.

b) Los de alto riesgo deberán situarse fuera de las áreas urbanas de los centros de población o a la distancia que determine el estudio de riesgo correspondiente, así como rodearse de un área de amortiguamiento, en los términos que precise la reglamentación de este Libro.

VI. Por lo que se refiere a la protección del entorno ambiental:

a) Se protegerán y en su caso aprovecharán los recursos con que cuentan los cerros, bosques, cuerpos de agua superficiales, mantos de agua subterráneas y zonas de recarga acuífera, que sirvan para mantener o mejorar la calidad del ambiente;

b) En el aprovechamiento de los predios se respetará la conformación natural del terreno, los causes de escurrimientos superficiales, la vegetación y del mismo modo el arbolado existente.

c) Se contemplarán las áreas aptas para el funcionamiento de los sistemas de abastecimiento, tratamiento y disposición final de residuos sólidos, al igual que las que fueren necesarias para los materiales y residuos peligrosos.

A pesar de la existencia del variado sustento jurídico de la planeación urbana, cuya normatividad se considera de igual modo en otras leyes de carácter federal y estatal —Ley de Planeación, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, Ley Orgánica de la Administración Pública, etc.—, incluso aludiéndose algunas de estas leyes en programas, políticas y proyectos de desarrollo urbano y la vivienda, en la práctica la aplicación de sus principios no siempre se llevan a cabo; esto puede deberse en parte a lo que Azuela señala:

“Normalmente, el análisis de la legislación desde la perspectiva de la dogmática jurídica nos revela el grado de coherencia interna de un conjunto de normas, pero no el modo en que esa legislación condiciona las prácticas sociales a las que se refiere. Cuando lo que interesa es conocer el sentido de una práctica social determinada, suele ocurrir que al análisis jurídico se opone, como alternativa, una versión de lo que pasa en la “realidad”, con lo cual el derecho y la realidad acaban por ser vistos como objetos disociados.” (Azuela, 1988: 1).

En otros términos, este autor argumenta que los actores sociales que intervienen en la planeación urbana (que no son sólo los planificadores) están en realidad sujetos a los dos tipos de ordenes normativos: el orden jurídico, formado básicamente por las normas constitucionales y legislativas, y el orden convencional, formado por las normas no escritas pero a veces muy claras del ejercicio del poder político y burocrático en nuestro país.

Por último, y como complemento a lo anterior, Duhau (2000) enlista una serie de rasgos observables y que han tendido a caracterizar el ejercicio local de la planeación del desarrollo urbano:

- Los planes no han sido el resultado de procesos de participación social de los actores relevantes.

- A pesar de la existencia de un sistema de planeación, la mayoría de los procesos de urbanización del suelo ocurren sin una debida observancia de estos; son excepcionales los casos en donde estos sistemas han operado eficazmente en la producción masiva de vivienda popular, tomando en cuenta además esquemas de regulación, definición de reservas, provisiones, usos y destinos del suelo.
- Se carece del desarrollo y aplicación de instrumentos que regulen el mercado de suelo, que reviertan los beneficios privados derivados de la inversión pública y de las externalidades urbanas hacia objetivos de interés público.
- No se aprecia una vinculación definida entre los planes de desarrollo urbano, la inversión pública y privada y la realización de proyectos urbanos con capacidad de estructuración del espacio urbano.
- Hay una disociación entre la planeación espacial, la planeación sectorial, y la proyección y promoción económica, cultural y social de los centros urbanos.

4.2 Ley de Vivienda

En la Nueva Ley de Vivienda de 2006, Título Segundo, apartado “De la Política Nacional de Vivienda”, Capítulo I, artículo 6, se menciona que ésta política debe considerar una serie de lineamientos, entre los que destacan:

- Promover oportunidades de acceso a la vivienda para la población, preferentemente para aquella que se encuentra en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad.
- Propiciar que las acciones de vivienda constituyan un factor de sustentabilidad ambiental, ordenación territorial y de desarrollo urbano.
- Fomentar la calidad de la vivienda, entre otros.

En el capítulo II, artículo 15, se menciona que las atribuciones en materia de vivienda corresponden al gobierno federal, las entidades federativas y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Asimismo, en el Título Tercero, Capítulo I, artículo 13, se menciona que el Sistema Nacional de Vivienda se establece como un mecanismo permanente, que tiene por

objeto coordinar y concertar las acciones para cumplir con los objetivos, prioridades y estrategias de la política nacional de vivienda.

Por lo anterior, en el artículo 14 se dice que el Sistema Nacional de Vivienda estará integrado por:

- El Consejo;
- La Comisión Intersecretarial;
- El INFONAVIT; el FOVISSSTE; el FONHAPO; La SHF y la Sociedad Nacional de Crédito (SNC);
- La Comisión Nacional de Vivienda;
- Los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como los sectores social y privado, en los términos de los acuerdos y convenios que afectos se celebren.

En el Capítulo V, del Título Tercero, artículo 33, se menciona que la Comisión Intersecretarial de la Vivienda será presidida por el titular del Ejecutivo federal y por los titulares de distintas secretarías de estado:

- Desarrollo Social;
- Hacienda y Crédito Público;
- Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- Energía,
- Economía;
- Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
- Comunicaciones y Transportes;
- Educación Pública;
- Trabajo y Previsión Social;
- Salud y Reforma Agraria.

Según el artículo 34 de este mismo Capítulo V, la Comisión Intersecretarial tiene como funciones:

- Vincular las acciones de fomento al crecimiento económico, de desarrollo social, desarrollo urbano, desarrollo rural, ordenación del territorio, mejoramiento ambiental y aprovechamiento óptimo de los recursos naturales, con la Política Nacional de Vivienda.

- Acordar inversiones y mecanismos de financiamiento y coordinación para ampliar la oferta habitacional; facilitar el crédito a toda la población, consolidar la producción social de vivienda y lograr una mayor transparencia y equidad en la asignación de los apoyos, estímulos y subsidios federales para la adquisición, construcción y mejoramiento de viviendas, particularmente los dirigidos a la población en situación de pobreza.

Por otra parte, en el Título Quinto, Capítulo Único, artículo 66, se plantea que el Gobierno Federal, por conducto de la Comisión y demás dependencias y otros actores, instrumentará acciones, programas y estímulos para generar suelo con servicios, para lo cual celebrará los convenios y acuerdos necesarios.

Finalmente, el Título Sexto, Capítulo Único, Artículo 71, referente a la Calidad y Sustentabilidad de la Vivienda, se comenta que para ofrecer calidad de vida a los ocupantes de las viviendas, la Comisión promoverá, en coordinación las autoridades competentes federales y locales, que en el desarrollo de las acciones habitacionales en sus distintas modalidades y en la utilización de recursos y servicios asociados, se considere que las viviendas cuenten con los espacios habitables y de higiene suficientes en función del número de usuarios, provea de los servicios de agua potable, energía eléctrica, desalojo de aguas residuales que contribuyan a disminuir los vectores de enfermedad, así como garantizar la seguridad estructural y la adecuación al clima con criterios de sustentabilidad, eficiencia energética y prevención de desastres, utilizando preferentemente bienes y servicios normalizados.

4.3 Bases institucionales

4.3.1 Organismos públicos federales de atención al suelo urbano

La transformación cualitativa de las políticas urbanas y regionales del Estado —que forman parte de la planeación en general— vienen acompañadas de una serie de iniciativas en distintos campos y niveles. Muchas de estas iniciativas o políticas reformistas se han manifestado mediante una serie de innovaciones institucionales que, reorganizando sectores y niveles del aparato estatal, expresan concretamente la voluntad del cambio.

Las instituciones que tienen que ver directamente con el asunto del suelo urbano, su apropiación y regulación, han sido desde la época de los setenta de muy diversa naturaleza y sujetas constantemente a una transformación en sus atributos y funciones.

4.3.1.1 Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT)

Para González y Vargas (2000), la Corett se crea formalmente en 1974 como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonios propios, adscrita de igual modo al sector agrario. Su objetivo era intervenir en aquellos casos en que existieran asentamientos humanos irregulares y programar disponibilidad de espacios libres para el crecimiento urbano.

En febrero de 1999 se expidió el decreto que lo reestructura, redefine sus objetivos y amplía sus funciones (El Colegio Mexiquense, A.C., 2004: 59).

En este decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación en junio de 2000, se establece que la Comisión tiene por objeto:

- Regularizar la tenencia de la tierra ejidal, así como la del gobierno federal.
- Promover la adquisición de suelo para el desarrollo urbano, mediante la expropiación, la adopción del dominio pleno y la desincorporación de tierra del patrimonio inmobiliario federal.
- Promover la reubicación de asentamientos humanos irregulares, atender las necesidades de suelo en emergencias ambientales y urbanas, entre otras.

En general, dicho decreto le otorga la atribución de realizar gestiones ante autoridades federales y locales, núcleos agrarios y particulares para cumplir con sus finalidades, lo que le confiere el carácter de organismo promotor del desarrollo urbano y la vivienda.

Con la operación del Programa Suelo Libre (Suli), la Corett tiene el propósito de facilitar mediante la expropiación concertada, la incorporación de tierras con uso agropecuario que perdieron su vocación a reserva territorial urbana para el desarrollo urbano.

4.3.1.2 Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

En 1994 la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) se transforma en la actual Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual tiene como facultad la administración de programas —como el Hábitat, Compra de Suelo para Vivienda, PISO, etc.— para satisfacer las necesidades de suelo urbano.

El gobierno federal, a través de la SEDESOL y el sector agrario, junto con los gobiernos de los estados y municipios, instrumentaron en 1996 el denominado Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO). Éste tiene como objetivo fundamental contar con disponibilidad legal y suficiente de suelo para satisfacer, ordenada y anticipadamente y a costos razonables, las necesidades de vivienda, equipamiento urbano y desarrollo regional.

4.3.1.3 Registro Agrario Nacional (RAN)

Por otro lado, y como resultado de las reforma de 1992 al artículo 27 de la Constitución Federal, se crearon nuevas instituciones en el sector agrario: el Registro Agrario Nacional (RAN), la Procuraduría Agraria y el Tribunal Agrario. Dichas instituciones —a través de la Ley Agraria— tienen a su cargo establecer y regular las acciones encaminadas a la adopción del dominio pleno de las tierras ejidales y su posterior incorporación al desarrollo urbano.

4.3.2 Organismos públicos federales de atención a la vivienda

Por lo que toca a la vivienda, el Estado ha participado a través de la creación de diversas organismos institucionales, siendo actualmente los siguientes:

4.3.2.1 Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS)

- **Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)**

En el artículo 123, apartado A, fracción XII, de la actual Constitución Federal se hace referencia a la obligación que tienen las empresas con sus trabajadores en la

dotación de una vivienda cómoda e higiénica. Estas empresas la proporcionarán a través de un fondo nacional de la vivienda —cuya administración la tiene el Infonavit— a fin de constituir depósitos a favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Para Campos (1993), este fondo se crea con la conjugación de los intereses de los sectores público, privado y de los trabajadores, para la construcción de la vivienda. Se trata de un programa social, cuya mayor limitación reside en las características exigidas para ser derechohabiente de Infonavit, y que consiste en tener un empleo asalariado y estable.

- **Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE)**

Se funda en 1972 dentro del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), como organismo desconcentrado que otorga vivienda a los servidores públicos.

Los objetivos principales institucionales del FOVISSSTE son otorgar créditos que permitan a los trabajadores adquirir viviendas en propiedad, construirlas, mejorarlas o quitar pasivos por éstas, así como financiar la construcción de viviendas nuevas para ser adquiridas por estos trabajadores al servicio del Estado.

Los trabajadores atendidos por el FOVISSSTE son aquellos que presentan sus servicios en las dependencias del poder ejecutivo (secretarías de Estado y departamentos), de los poderes Judicial y Legislativo del Gobierno Federal. Además, aquellos pertenecientes a organismos públicos y que estén sujetos al régimen jurídico de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, incluyendo algunas empresas y organismos descentralizados (Campos, 1993: 160).

- **Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)**

Se trata de un Fideicomiso coordinado por la Sedesol, que financia la demanda nacional de crédito para vivienda de las familias de bajos recursos, operando un sistema de financiamiento acorde con su presupuesto y capacidad de crédito.

A través de agentes operadores y Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS) atiende la demanda de financiamiento para mejorar, adquirir o construir vivienda social, dando preferencia a la población no asalariada, con ingresos individuales de hasta 2.5 veces y hasta 4 veces el salario mínimo vigente en el D.F., mediante un sistema de crédito accesible que contribuye a la consolidación del patrimonio familiar.

Fonhapo opera programas para fomentar la vivienda en dos modalidades:

- **Financiamiento de crédito.** Destinado a los programas: Adquisición de vivienda nueva o usada, Ampliación, Construcción de vivienda nueva, y Titulación.
- **Financiamiento con subsidios.** Para los programas: Tu Casa, y Programa de Vivienda Rural.

- **Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)**

La Sociedad Hipotecaria Federal, SNC., es una Institución financiera perteneciente a la Banca de Desarrollo. Se creó en el año 2001 con el fin de propiciar el acceso a la vivienda de calidad. Para dar respuesta a la demanda existente en este rubro establece condiciones para que se destinen recursos públicos y privados a la oferta de créditos hipotecarios.

De igual modo, mediante el otorgamiento de créditos y garantías, la SHF promueve la construcción y adquisición de viviendas preferentemente de interés social y medio.

Asimismo, los programas de la SHF tienen como objetivo fundamental promover las condiciones adecuadas para que las familias mexicanas de zonas urbanas o rurales tengan acceso al crédito hipotecario y puedan disfrutar de viviendas dignas, construidas con tecnología moderna, espacios y servicios funcionales y seguridad jurídica en su tenencia.

4.3.3 Organismos Estatales de Vivienda de Interés Social (OREVIS)

Actualmente operan en el país 34 Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS). Cada uno de los estados cuenta por lo menos con uno de ellos; excepto Baja

California, que debido a su localización como estado fronterizo con los Estados Unidos y por los procesos económicos, sociodemográficos y urbanos que esta situación conlleva cuenta con más de uno.

Estos organismos tienen como misión central lograr un desarrollo urbano y territorial más ordenado y sustentable a través del cubrimiento oportuno y eficiente de la demanda de vivienda y suelo de los diversos sectores de la población, pero principalmente de los grupos más pobres.

Sin embargo, no sólo la misión sino también las funciones y atribuciones de cada uno de estos organismos se ve limitado y obstaculizado por cuestiones diversas: insuficiencias presupuestales, financieras, carencia de adecuados instrumentos técnicos y fiscales para la valuación y el cobro de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, cambios de administración gubernamental, corrupción, falta de rendición de cuentas, etc.

Ante la presencia de esta serie de cuestiones señaladas, se tiene que los resultados en la oferta y el cubrimiento de la demanda de suelo para vivienda y otros usos urbanos son foco significativos e insuficientes. A esto habría que agregar lo poco que se ha avanzado en el ordenamiento urbano y en la disminución de los efectos negativos por el uso del espacio y los recursos naturales que él mismo sustenta.

CONCLUSIONES

Las bases jurídicas de la planeación espacial son explícitas en el sentido de señalar las instancias —los tres niveles de gobierno— y autoridades directamente responsables de la ejecución de acciones y lineamientos del ordenamiento territorial de la población y sus actividades.

Así también en las mismas normas jurídicas se menciona la necesidad de establecer acciones concurrentes y coordinadas entre las instancias para el control y vigilancia en la utilización ordenada del suelo, las características que deberán contener los planes de desarrollo urbano, entre otros elementos.

El problema sobre la serie de formulaciones normativas es más bien en la manera como se interpretan y llevan a la práctica algunas acciones y lineamientos —por ejemplo sobre la autorización de licencias y permisos de construcción de fraccionamientos—, ya que comúnmente se observa que obedecen más a cuestiones de rentabilidad económica y asuntos políticos —a normas convencionales como lo estableciera Azuela— que el fin social, de ordenamiento urbano, la conservación y preservación ecológica y ambiental.

De igual modo, aunque entre las disposiciones normativas se enfatiza sobre la necesidad de una participación social —a través de órganos consultivos— en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano, en la realidad no se le desea tomar en cuenta y pareciera ser que para las autoridades y los desarrolladores urbanos esto representa más bien un obstáculo a sus intereses.

En cuanto al marco jurídico de la vivienda, si bien se observa que varias de sus disposiciones establecidas son convincentes y teóricamente congruentes, en la práctica son totalmente contrastantes y contradictorios; es decir, aunque se menciona que las acciones de vivienda deben otorgar oportunidades a la población en pobreza y marginación, considerar la sustentabilidad ambiental y el orden territorial, así como la calidad y los espacios suficientes de la vivienda, se observa por ejemplo que en la mayoría de los casos la población de escasos ingresos es la menos favorecida, las viviendas ofertadas en los conjuntos habitacionales, particularmente los de tipo económico e interés social, guardan características de hacinamiento y la calidad de los materiales de construcción es sumamente baja y

sujetas a deterioro, lo que obliga a sus propietarios efectuar mantenimiento continuo.

Para el caso de los sectores de la población de bajo ingreso que no están sujetos a créditos y subsidios hipotecarios de origen público, se tiene que sus viviendas muchas de las veces no reúnen las características y condiciones mínimas de habitabilidad, ya que son construidas de manera precaria y por lo tanto sin apoyo técnico y asesoría profesional.

Por otra parte, a pesar de que el Sistema Nacional de Vivienda —integrado por organismos y secretarías, gobiernos estatales y municipales, entre otros— es el mecanismo encargado de coordinar y concertar las acciones de la política de vivienda a nivel nacional, se tiene que los logros alcanzados son poco trascendentales y de poco impacto, pues la demanda de vivienda sigue en aumento y las ciudades siguen creciendo en sus periferias de manera constante y fundamentalmente a través de la informalidad.

En cuanto a las bases institucionales del desarrollo urbano, el suelo y la vivienda, se tiene que los diversos organismos creados para su atención han manifestado transformaciones en su estructura interna a lo largo de las distintas administraciones federales, lo cual indica por una parte la existencia de distintos enfoques para llevar a cabo sus políticas y programas; por la otra, que los cambios socio-espaciales son cada vez más complejos y requieren por lo tanto la creación de nuevas instituciones, con atribuciones y funciones acordes a la realidad actual.

Lo que también es claro de estas instituciones cambiantes, es que las políticas y programas que llevan a efecto rara vez presentan una articulación y coordinación directa entre las mismas. Por ejemplo, de las reservas territoriales federales constituidas por la Sedesol, y distribuidas posteriormente a las entidades federativas o municipios para usos habitacionales, no se considera que organismo o dependencia les dará un seguimiento de su destino final, ni tampoco quien evaluará si realmente se utilizaron para los fines propuestos.

Dentro de los programas de crédito y subsidios hipotecarios de los ONAVIS, se tiene que no hay una homogeneidad en su distribución, ya que la población objetivo por atender es distinta, pues por ejemplo algunos de ellos —el INFONAVIT y FOVISSSTE— benefician exclusivamente a sus derechohabientes con capacidad

de pago, mientras que aquellos —FONHAPO y SHF— que tienen como fin apoyar a la población pobre, realmente no toman en cuenta a la más vulnerable —adultos mayores, madres solteras, viudas etc.—, ni tampoco evalúan que los subsidios no sean manejados discrecionalmente en las entidades con fines partidistas o de clientelismo político.

Por último, aún cuando el Estado ha manifestado incrementos cuantitativos en la cobertura y montos de sus programas de crédito y subsidio hipotecarios a la población de escasos recursos, se observa que este apoyo difícilmente representan un alivio inmediato para este sector, ya que al aceptarlo ello implica años de deuda para liquidar el pago de su vivienda, además de que también significa el sacrificio en la obtención de otras necesidades elementales, la educación y la salud por ejemplo. Ante esta situación, el Estado debe de establecer acciones alternas que faciliten aligerar la carga que representa la adquisición de suelo y vivienda bajo las condiciones descritas; algunas propuestas deben considerar prácticas exitosas implementadas en otros países.

CAPÍTULO 5. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE EL SUELO Y VIVIENDA

5.1. Políticas correctivas y preventivas

5.1.1 Surgimiento de las políticas de regularización y reservas territoriales

A mediados de la década de los setenta se presentan una serie de hechos relevantes que permitieron institucionalizar la planeación urbana en el país, a saber: la publicación en 1976 de la Ley General de Asentamientos Humanos; en junio del mismo año se realizó en Vancouver Canadá La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos humanos, recomendándose en ella la participación que debe tener el Estado en el mercado de suelo y la necesidad de crear reservas de tierras; se crea durante el sexenio de López Portillo (1976-1983) la Subsecretaría de

Asentamientos Humanos y la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano; se pública en 1978 el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano, principalmente.

La Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 ya hacía referencia a los principios mediante los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar provisiones, usos, reservas y destinos de las áreas y predios.

Entre otras cosas, con dicha ley se crea el Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano y la Vivienda con los objetivos de programar adquisiciones de tierra —obtenibles por vía de la expropiación o la negociación—, evitar la especulación en el mercado de inmuebles, capturar las plusvalías que genera el desarrollo urbano y reducir la ocupación irregular mediante la oferta de tierras a grupos de bajos ingresos (Calderón, 1998: 97).

Por su parte, el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano tuvo como objetivos fundamentales ordenar las necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano; promover el desarrollo urbano integral y equilibrado de los centros de población, mejorar y preservar el medio ambiente, etc.

En Estenoz (1994:81), se menciona que prácticamente en el sexenio de 1976-1982 se realizaron acciones más bien de carácter jurídico y administrativo en lo relacionado a los asentamientos humanos, tales como la creación del marco legal, la adecuación de la administración pública y la elaboración de planes de desarrollo urbano en los diferentes niveles de gobierno.

Estos intentos de regulación de la problemática urbana se ven limitados más tarde como respuesta a los acontecimientos económicos generados en la década de los ochenta y noventa —la crisis económica de 1982, el ingreso de México al GATT, la reforma al Artículo 27 constitucional en 1991 y la nueva Ley Agraria publicada en 1992, la implementación del TLCAN y la crisis económica de 1994—, que obligan al Estado adoptar una serie de medidas económicas, presupuestarias, arancelarias, de políticas públicas, de privatización, entre otras, establecidas por el Estado para “mitigar” los efectos generados. Desafortunadamente, los resultados fueron poco alentadores, pues las acciones emprendidas intensificaron aún más los problemas internos de las ciudades, sobre todo los referentes a la migración intensiva campo-

ciudad, la urbanización creciente, la carencia de empleos, la reducción en la oferta de bienes y servicios, problemas ecológicos, sociales, entre otros.

Respecto a la urbanización, se observa que la mayoría de las ciudades del país crecieron físicamente en su periferia en mayor proporción, de manera ilegal y desordenada. Ante la agudización de ésta problemática, nuevamente el Estado impulsa acciones para reducir la informalidad, causante del desarrollo urbano anárquico, descapitalizado (por carecer de infraestructura y equipamientos básicos) y segregado, básicamente mediante políticas de suelo orientada en dos líneas fundamentales: de tipo correctivo y preventivo.

La aplicación de la política correctiva ha tenido como fin restaurar las condiciones de legalidad en la tenencia de la tierra —su regularización— y así poder enfrentar los problemas de los servicios públicos generados por la expansión creciente de las ciudades. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos gubernamentales emprendidos mediante esta política, un porcentaje significativo de la población de bajos recursos continúa recurriendo a la ilegalidad e informalidad; fundamentalmente porque esta situación representa para muchos habitantes el no pagar derechos de titulación, el suministro formal de los servicios de agua, drenaje y el correspondiente al impuesto predial.

Estos hechos provocan finalmente que no sólo la irregularidad y el precarismo urbano se institucionalicen, sino que con ello se genere impunidad y falta de respeto a los acuerdos institucionales y los usos de suelo establecidos en los planes de desarrollo urbano por parte de los distintos actores sociales.

La gestión del gobierno contra la informalidad ha sido en general poco favorable por las siguientes razones: reorientación de políticas del gobierno federal en favor de aquellas de naturaleza social; de las secuelas de la reforma agraria, y en general del inicio de un proceso de reajuste de atribuciones y recursos entre niveles de gobierno (El Colegio Mexiquense A.C., 2004: 3).

En cuanto a las políticas preventivas, que consisten en la constitución de reservas territoriales para sustentar los crecimientos futuros de la ciudad y particularmente para ofertar suelo habitacional para la población pobre, se tiene que estas enfrentan problemas en su implementación.

En principio las reservas territoriales deben ser establecidas en zonas con localización adecuada, con usos de suelo con fines urbanos establecidos en los planes de desarrollo urbano y contar con algunos servicios de infraestructura y equipamientos urbanos.

A estas consideraciones habría que agregar la dificultad que tienen que enfrentar las instituciones públicas encargadas de llevar a cabo estas acciones preventivas. Por ejemplo, González y Vargas (2000) establecen que la falta recursos por parte de los tres niveles de gobierno determinó que su participación en materia de reservas territoriales paulatinamente se viera limitada.

Ramírez (2001), por su parte, dice que fue a partir de 1989 cuando se cancela el programa de reservas territoriales; esto como consecuencia de las limitaciones presupuestales generadas a partir de 1982.

5.1.2 Alcances de la regularización y creación de reservas territoriales

Aunque no se puede determinar con exactitud la magnitud de la irregularidad de la tenencia de la tierra y la generación de reservas territoriales en el país, es necesario retomar algunas cifras oficiales para tener un referente comparativo de lo que los organismos responsables han logrado en la atención de este asunto.

De 1974 a 1997 la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) logró escriturar 1 millón 860 mil 794 lotes a nivel nacional, destacando el Estado de México, el Distrito Federal, Jalisco, Veracruz, Guanajuato y Sinaloa como los ámbitos en donde se registran los valores más significativos de estas acciones importantes de regularización (véase el cuadro 5.1).

La primacía de los dos primeros estados es comprensible, puesto que parte de sus territorios integran el escenario metropolitano más importante del país, el de la ZMVM, en el cual aún continúan ocurriendo los procesos de urbanización bajo características de ilegalidad, irregularidad e informalidad.

En otro asunto, en Medina (2006) se establece que para el periodo de 1974 a 1996, la Corett promovió 1 mil 279 decretos expropiatorios para adquirir 115 mil hectáreas, así también se menciona que en el mismo periodo se logran comercializar 1 millón 674 mil lotes y escriturar 1 millón 691 mil.

Cuadro 5.1
Lotes escriturados por entidad federativa

Entidad	1974-1994	1995	1996	1997	Total
Aguascalientes	7,487	1,022	342	621	9,472
Baja California	31,517	3,411	2,778	2,521	40,227
Baja California Sur	3,654	175	653	539	5,021
Campeche	10,870	396	353	368	11,987
Coahuila	12,876	2,022	1,558	2,100	18,556
Colima	19,140	2,724	1,464	1,632	24,960
Chiapas	8,548	534	485	482	10,049
Chihuahua	38,892	4,079	5,475	4,580	53,026
Distrito Federal	161,457	13,014	11,203	7,167	192,841
Durango	35,991	5,455	5,553	4,157	50,956
Guanajuato	121,787	7,974	8,443	6,047	144,251
Guerrero	16,939	5,347	3,152	1,990	27,428
Hidalgo	15,997	1,737	2,167	2,084	21,985
Jalisco	136,744	14,924	14,024	14,861	180,553
México	214,203	12,882	10,052	12,142	249,279
Michoacán	49,370	9,232	4,801	4,131	67,534
Morelos	25,997	1,616	1,437	3,026	32,076
Nayarit	19,764	3,162	3,152	2,121	28,199
Nuevo León	13,539	269	936	830	15,574
Oaxaca	18,584	1,103	937	733	21,357
Puebla	37,328	3,688	6,114	4,856	51,986
Querétaro	32,172	3,011	2,236	1,384	38,803
Quintana Roo	10,821	842	683	938	13,284
San Luis Potosí	11,570	1,101	1,108	1,762	15,541
Sinaloa	96,343	2,805	3,170	3,561	105,879
Sonora	60,483	2,970	2,161	2,674	68,288
Tabasco	17,305	1,094	2,750	3,811	24,960
Tamaulipas	74,167	3,310	1,978	8,119	87,574
Tlaxcala	2,182	21	265	1,295	3,763
Veracruz	139,387	4,552	14,559	14,724	173,222
Yucatán	40,585	1,541	3,687	2,475	48,288
Zacatecas	19,177	2,495	1,085	1,118	23,875
Totales	1,504,876	118,508	118,561	118,849	1,860,794

Fuente: Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett), (2007), Estadísticas Básicas, Sector Agrario, Serie: Difusión Comunitaria.

Como es de esperarse, la puesta en marcha de las acciones de regularización, y su correspondiente escrituración, no han detenido el crecimiento de urbano de las grandes ciudades, observándose por lo contrario que el fenómeno de la

irregularidad en la ocupación del suelo continuará, más cuando la reforma al artículo 27 constitucional ha permitido liberar millones de hectáreas de tierras de origen social al mercado formal e informal.

Si analizamos los datos sobre las acciones de constitución de reservas territoriales a nivel federal durante el periodo de 1988 a 1993, encontraremos que en casi todas las entidades se reportan cifras importantes, no obstante las más significativas sólo se presentan en Yucatán, Veracruz, Sinaloa, Sonora y Baja California; aunque también se tiene que dichos valores en términos porcentuales de algunos de ellos difícilmente rebasan el 18% a nivel nacional (véase cuadro 5.2).

Cuadro 5.2
Reservas territoriales constituidas por entidad federativa, 1988-1993

Entidad	Superficie en Has.	Porcentaje
Aguascalientes	439.52	2.02
Baja California	1,936.45	8.91
Baja California Sur	523.09	2.41
Campeche	363.12	1.67
Chiapas	724.36	3.33
Chihuahua	872.02	4.01
Coahuila	470.28	2.16
Colima	786.71	3.62
Durango	257.74	1.19
Guanajuato	70.23	0.32
Guerrero	524.79	2.41
Hidalgo	175.18	0.81
Jalisco	500.17	2.30
México	819.96	3.77
Michoacán	637.88	2.93
Morelos	5.05	0.20
Nayarit	167.54	0.77
Nuevo León	5.58	0.20
Oaxaca	105.55	0.48
Puebla	4.78	0.20
Querétaro	255.64	1.18
Quintana Roo	684.25	3.15
San Luis Potosí	344.68	1.59
Sinaloa	2,098.09	9.66
Sonora	1,036.57	4.77
Tabasco	387.89	1.78
Tamaulipas	895.76	4.12
Tlaxcala	8.53	3.92
Veracruz	2,270.09	12.52
Yucatán	3,800.07	17.49
Zacatecas	106.12	0.49
Totales	21,727.69	100.00

Fuente: Estenoz, Carrasco Natalia (1994), *La política de reservas territoriales del Estado Mexicano. Estudio de Caso: Municipio de Toluca, Estado de México*, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Arquitectura y Arte, Toluca, México.

Respecto a las acciones expropiatorias para la constitución de reservas territoriales, resulta que estas son insuficientes por las razones enunciadas por Calderón (1998), saber:

- Por cuestiones económicas, ya que a muchos ejidatarios les conviene vender irregularmente porque esto representa ganancias en dinero de cinco a diez veces más que si son expropiados.
- Debido a razones políticas, pues por una parte los fondos otorgados a las instituciones encargadas de hacer reservas territoriales son insuficientes; por la otra, hay conflictos entre las autoridades agrarias y urbanas.
- Por último, por cuestiones urbanísticas; esto principalmente porque las tierras requeridas para reserva no se encuentran planificadas, lo que implica altos costos de inversión para su urbanización.

Lo anterior hace necesario pensar en las dificultades económicas, fiscales, de planeación urbana, etc., que enfrentan y deben salvar los municipios para que efectivamente cuenten con las reservas territoriales requeridas, y estén en condiciones de suministrar los servicios urbanos.

Por otro lado, aún cuando se registran datos muy generales sobre la adquisición gubernamental de reserva territorial para uso habitacional —a través de la expropiación y compra— realizada por la SEDESOL, se observa, por una parte, que son poco significativas, de superficies muy pequeñas e insuficientes para satisfacer la demanda creciente; por la otra, no se señala con precisión su localización al interior de la entidad —factor que debe tomarse muy en cuenta, ya que para muchos habitantes les resulta difícil establecerse fuera de su lugar de residencia y trabajo, esto por los costos que ello implica— y los medios para acceder a ellas.

Es claro que este suelo, si es para los más pobres, necesariamente estará subsidiado, sólo que de manera oculta y poco transparente, (El Colegio Mexiquense, 2005: 31).

5.2 Nuevas propuestas de políticas e instrumentos de suelo y vivienda

5.2.1 Reorientación gubernamental en políticas de suelo

En la búsqueda de soluciones al problema de la informalidad¹⁶ y así poder lograr el cubrimiento de las necesidades de las mayorías, particularmente al grupo de familias que no pueden acceder a la vivienda formal, El Colegio Mexiquense (2004) elaboró un documento en el que se consignan una serie de propuestas de políticas e instrumentos de suelo a cumplirse en el corto y mediano plazos. Estas políticas se circunscriben fundamentalmente en la reorientación de la gestión gubernamental en la generación de oferta de suelo servido barato y en la regularización de la tenencia de la tierra, articulada con la dotación de servicios básicos y la generación de empleo.

Para producir suelo servido legal y barato el Colegio considera que es necesario implementar dos acciones: por el lado de la demanda, dar solvencia a las familias de menores ingresos para adquirir una vivienda de interés social o un lote donde construirla; por el lado de la oferta, se hace necesario un abaratamiento de la misma mediante la producción eficiente de suelo servido, facilitar las iniciativas de la sociedad, transparentar, desregular y simplificar los trámites, así como coordinar y concertar las acciones de los agentes productores.

5.2.1.1 Ampliación de la demanda solvente

Este tipo de acción implica dar capacidad de compra y hacer solvente la demanda de las familias pobres, especialmente las no asalariadas, mediante el ahorro previo, el subsidio y el financiamiento.

- **Ahorro previo**

Requiere, por un lado, un esfuerzo e iniciativa individual de los beneficiarios a través de una educación y sensibilización hacia la “cultura del ahorro”; por el otro, de la participación institucional que gestione un ablandamiento de las condiciones

¹⁶ Causante del crecimiento anárquico, descapitalizado y segregado de las ciudades del país

crediticias ante las Sociedades Nacionales de Crédito (SNC) y permita la ampliación de la cobertura de las acciones de los organismos de vivienda.

El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), SNC, tiene previsto establecer la figura del contrato de ahorro previo, que para el caso de los no asalariados demuestre la capacidad de endeudamiento para el pago de una hipoteca y a los más desprotegidos los premie con un subsidio directo, al frente, que sumado al ahorro previo permita integrar el enganche requerido para acceder a un crédito hipotecario formal en condiciones de mercado (El Colegio Mexiquense, A.C., 2004: 20).

Otro mecanismo que se propone establecer para que el ahorro contribuya al financiamiento de la vivienda es el establecimiento de una red de cajas de ahorro popular a nivel nacional que hagan préstamos de monto pequeño y a corto plazo de recuperación, en función del comportamiento de pago de los ahorradores. Estas acciones serán reguladas por el propio BANSEFI.

- **Subsidio al frente**

Aquí la vivienda es subsidia a través de dos mecanismos principales: un subsidio directo a la vivienda de interés social y uno indirecto, mediante el subsidio a la tierra, infraestructura y los servicios básicos.

La característica de los subsidios directos es que son todavía reducidos, tanto en números como en monto, los cuales son financiados en su mayoría por recursos de carácter federal. Por ejemplo, el Fondo Nacional de Apoyo Económico a la Vivienda (FONAEVI) asigna este tipo de recursos a fondo perdido para demandantes de vivienda de hasta 3 vsmm.

Los subsidios indirectos, que benefician a las familias para el mejoramiento de sus viviendas, provienen de los programas de combate a la pobreza en el medio urbano, principalmente del Programa Hábitat de la SEDESOL.

En el proyecto de la institución mexiquense se menciona que subsidiar a las familias de menores ingresos, bajo cualquier esquema —subsidio directo o subsidio indirecto—, impone también ponderar sus alcances y efectos.

En lo que respecta a sus alcances, debe considerarse la capacidad de respuesta financiera gubernamental —siendo necesaria actualmente una profunda reforma fiscal que permita multiplicar los recursos—, por lo cual los subsidios deben limitarse

a los pobladores de más bajos ingresos, con aguda y comprobada necesidad de vivienda, así como un tiempo de arraigo razonable en las localidades donde habitan. En lo que se refiere a sus efectos, debe ponderarse una serie de preocupaciones. Si el subsidio es por el lado de la oferta ello conlleva el riesgo de ser aprovechado por los desarrolladores o los intermediarios financieros, por lo cual es necesario mejorar y profesionalizar la práctica valuatoria y el control; si por el contrario, es por el lado de la demanda, puede traducirse en incrementos de precios de la tierra, beneficiando finalmente a los propietarios o especuladores.

- **Crédito hipotecario o financiamiento**

Se dice que en este renglón es donde se han registrado los mayores avances en la política habitacional nacional, aunque restringidos mayoritariamente a las familias de asalariados de ingresos medio y medio-bajos —por arriba de 4 o 5 vsmm—.

El Colegio Mexiquense (2004) destaca como nuevos instrumentos financieros a las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL) y con créditos otorgados por la SHF, antes FOVI y hoy banca de desarrollo, cuyos recursos provienen de préstamos internacionales del Banco Mundial con garantías del gobierno federal.

5.2.1.2 Abaratamiento de la oferta

En esta propuesta las acciones tienen como eje central a las familias pobres no asalariadas para que cuenten con una vivienda o un lote con servicios mínimos. Por ello, se plantea ampliar la oferta de suelo urbano servido, legal y barato, mediante la incorporación de tierra al desarrollo urbano, medidas fiscales e implementación de proyectos novedosos, como los Macrodesarrollos.

- **Incorporación de tierra al desarrollo urbano**

Antes de la reforma de 1992, la incorporación de tierra ejidal al desarrollo urbano sólo se hacía mediante expropiación, ya fuera para regularizar la tenencia de la tierra o para constituir reservas territoriales.

Con la nueva legislación agraria, se consigna la adopción de dominio pleno para incorporar tierras a sociedades mercantiles —de hecho esto fue el justificante de la realización de tal reforma— al desarrollo urbano.

En la práctica, este procedimiento se han venido aplicando fundamentalmente para la realización de proyectos más redituables —habitacionales, industriales o de servicios—, sin que se beneficie a los estratos de población más pobres. Estos nuevos procesos que la reformada legislación agraria hace factibles —aunque de forma “no explícita”— los podemos denominar de “neoprecarismo urbano”, el cual también contraviene con las disposiciones urbanas, ambientales, civiles y penales; además de lesionar derechos públicos, privados y sociales que se involucran en él.

- **Recuperación de plusvalías**

Para Perló y Zamorano (2001), la recuperación de plusvalías representa un medio en manos de los gobiernos para recuperar una parte del valor que generan las obras y acciones públicas sobre la propiedad inmobiliaria.

La importancia de este mecanismo fiscal es que su eficiente aplicación a desarrolladores y propietarios puede permitir no sólo financiar obras de infraestructura urbana, sino incluso puede favorecer la incorporación de suelo rústico al desarrollo urbano y permitir la realización de proyectos sociales, como los programas de vivienda. Sin embargo, la aplicación generalizada de la plusvalía requiere replantear la normatividad que la rige, ponderar su factibilidad legal y política, y tomar en cuenta las circunstancias particulares de cada entidad del país.

- **Orígenes y conceptos de recuperación de plusvalías**

Smolka y Furtado (2000) plantean que las políticas que proponen movilizar los incrementos del valor de la tierra y así beneficiar a la comunidad surgen durante el siglo XIX a través del economista y filósofo Henry George.

Para este autor la creación de este impuesto debería captar el valor del suelo, el cual era atribuido al esfuerzo de la comunidad y que era injustamente capitalizados por los dueños de la tierra. También aseveraba que este mecanismo podría

contrarrestar las desigualdades y la pobreza que acompañaban al progreso económico.

En el aspecto conceptual, Lipietz (1974) define la “plusvalía de la tierra” como la diferencia entre el precio de compra del terreno y el tributo a la tierra correspondiente al uso final.

Para Iracheta (1999), la plusvalía es “el sobreprecio que se aplica a un pedazo de tierra, generado por la adición de valor que recibe, a través de las facilidades materiales construidas sobre él o en su entorno. Dicho sobreprecio es obtenido básicamente por la acción pública mediante obras, así como de políticas de planeación sobre los cambios de uso de suelo, lo que contribuye directamente a elevar los precios de los terrenos”.

Igualmente enfatiza que el suelo debe ser un factor clave en la generación de recursos para el Estado y para la comunidad. Sin embargo, para recuperar parte de este valor y canalizarlo a favor de quienes más lo necesitan, el propio Estado debe crear las condiciones necesarias para ello.

Las plusvalías de la tierra urbana, según El Colegio Mexiquense (2004), se generan por un conjunto variado de razones: crecimiento o expectativas de crecimiento urbano; obra pública o privada; cambio de uso e intensidad de uso del suelo; introducción de servicios básicos; regularización o expectativas de regularización de la tenencia de la tierra, entre otras. Todas ellas dependientes en lo principal de la acción comunitaria.

- **Justificación de aplicación de la recuperación de plusvalías**

Uno de los hechos que justifica el establecimiento de este mecanismo fiscal es la especulación inmobiliaria irrefrenada, mediante la “engorda de tierra”¹⁷, que afecta no sólo el desarrollo ordenado de las ciudades, sino también los intereses comunitarios.

La presencia de la especulación ha obligado a ciertos países desarrollados —España, China, entre otros— a implementar severos controles y variados mecanismos de recuperación de las plusvalías por el poder público, a través de la

¹⁷ Que se mantiene vacante intencionalmente y por largo plazo, en espera de que la alcance el desarrollo urbano y su precio aumente

imposición fiscal, el establecimiento de obligaciones “de hacer” y de la intervención directa gubernamental. Parte de estos controles y mecanismos mencionados empiezan aplicarse en algunos países en desarrollo —Brasil, Colombia, Venezuela y en menor medida en México—.

Así, implementar una política con mecanismos de recuperación de plusvalías no sólo permitirá que los gobiernos se apropien de una parte de los beneficios generados por sus acciones, sino también garantizar a través del mejoramiento de las acciones de planificación urbana local que los nuevos desarrollos urbanos dispongan de infraestructura de calidad y que se den respuestas a las necesidades de vivienda de interés social de los grupos más pobres.

Para cumplir con los fines expuestos, El Colegio Mexiquense, A.C. (2004) propone dos variantes en la participación o recuperación de las plusvalías:

La primera, creando un impuesto a las plusvalías de carácter local. Este impuesto es generado cuando se incorpora el suelo rústico al desarrollo urbano, cuando se realiza el cambio de uso e intensidad del uso de suelo y la construcción de obra pública.

El sujeto del impuesto sería el propietario del suelo al momento de darse los hechos generadores; su base, el incremento del valor comercial del suelo —en términos de usos autorizados y no de expectativas de uso— y calculado mediante el método residual; su tarifa significativa, del orden del 40%; su forma de pago en efectivo o en especie; su momento de causación cuando el inmueble beneficiado es desarrollado o enajenado —no cuando se produce sino cuando se materializa o monetariza—. Todos estos elementos deben ser objeto de análisis detallado para asegurar en lo principal que los recursos generados se apliquen a proyectos de vivienda y desarrollo urbano de interés social.

La segunda, mediante la ampliación y reorientación de los subsidios federales a la incorporación de suelo rústico al desarrollo urbano, para generalizarlos y conferirles sentido social, lo que equivale a gravar las plusvalías.

También se propone promover y gestionar que los gobiernos locales establezcan la obligación de los desarrolladores de producir y comercializar suelo servido barato, con el doble objeto de generar oferta y mitigar la segregación económico-territorial.

Dicha obligación traería como consecuencia que los desarrollos de vivienda económica —para familias con ingresos de 5 a 10 vsmm—, media y residencial —de ingresos mayores a 10 vsmm—, así como los industriales, comerciales y de servicios incluyan un porcentaje de la tierra vendible para vivienda de interés social o para programas de lotes con servicios mínimos; obligación que puede sustituirse por una contribución especial, en efectivo o en tierra servida —en aquellos casos en que no deban o puedan incorporar vivienda de interés social—.

Lo anterior acarrea finalmente una serie de ventajas, tales como aliviar los impactos negativos de los nuevos desarrollos, incentivar su localización en lugares adecuados y contribuir al establecimiento de compromisos entre propietarios, promotores y gobiernos.

- **Problemas en la implementación de recuperación de plusvalías**

Para Iracheta (2000), uno de los problemas centrales en la recaudación de dichos impuestos, sobre todo los relacionados a la propiedad inmobiliaria, ha sido el qué, el cuánto y a quién gravar con dichos impuestos. En el caso de México, por razones económicas, sociales, y especialmente ideológico-políticas, este fenómeno presenta mayor agudeza.

Este autor plantea que si el estado ha de recuperar los incrementos del valor del suelo, ello exige en consecuencia crear o complementar las condiciones legales, técnicas y administrativas necesarias para tal propósito. Esto implica no sólo una profunda evaluación de los marcos jurídico y administrativo en la materia, sino también el sistema impositivo de la propiedad, para que forme parte de una política general de financiamiento público, por un lado, y de ordenamiento urbano, por el otro.

Aparte de estas consideraciones, también propone que deben tomarse en cuenta los procesos que ocurren de manera sistemática y concomitante en las ciudades; procesos en los que deben capturarse incrementos de valor en áreas totalmente consolidadas, en proceso de consolidación y en áreas de frontera o de reestructuración urbana, y que independientemente de los actores que promueven

la dotación de infraestructura y equipamiento urbano –acción gubernamental o acción privada– se generan plusvalías.

Conde (2000), por su parte, señala dos de los problemas por afrontar para el establecimiento de un impuesto que grave el incremento del valor de los predios. En este caso se remite a la situación particular del Estado de México:

El primero es el desagrado que ocasionaría en la ciudadanía un impuesto adicional. Esto podría solucionarse si el propio impuesto predial incluyera un mecanismo para captar la plusvalía en los valores catastrales.

En segundo es la inviabilidad en su aplicación para muchos de los municipios mexiquenses, con excepción de los más urbanizados y los que disponen de mayores partidas presupuestales.

Perló y Zamorano (2001) argumentan que un denominador común de casi todas las experiencias latinoamericanas en cuanto a la recuperación de plusvalías ha sido la dificultad para su aplicación concreta, la fuerte oposición que han generado entre diversos sectores de la población y la escasa recaudación fiscal que han logrado.

Como obstáculo, es que tiene que “competir” con muchos otros que ya se aplican sobre la propiedad inmobiliaria. Esto sin duda influye en las autoridades para aplicar un impuesto que puede provocar fuertes reacciones políticas en contra.

Muy ligado a este tipo de obstáculos, están los problemas de falta de las técnicas modernas de tasación inmobiliaria, atraso y desactualización de los sistemas catastrales, dificultad para mantenerlos actualizados, desconocimiento de los mecanismos de operación del mercado inmobiliario, deficientes mecanismos de recaudación y falta de personal capacitado para encargarse de los distintos momentos del proceso.

De los obstáculos mencionados por dichos autores, existe, sin embargo, uno que afecta enormemente el establecimiento de este impuesto: su falta de especificidad en las disposiciones fiscales de las entidades federativas, ya que de un estudio realizado en 28 entidades y el Distrito federal, sólo 7 entidades hablan de un impuesto que se ha extendido poco. Estas entidades son Aguascalientes, Coahuila, Michoacán, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí y Sinaloa.

A pesar de todo lo anterior, la alusión a este tipo de gravamen en estudios o proyectos de desarrollo urbanos revelan la necesidad que tienen algunos gobiernos

estatales y municipales de recuperar por la vía fiscal parte de las cuantiosas inversiones que se realizan en materia de desarrollo urbano y de gravar a los agentes sociales que se benefician de las mismas.

Este rechazo contrasta con la relativa aceptación de otros gravámenes a la propiedad inmobiliaria, entre los cuales Iracheta (2000) destaca los siguientes:

- a) Por el lado de los impuestos
 - Impuesto Predial.
 - Impuesto sobre adquisición de inmuebles (Traslación de dominio).
 - Impuesto sobre venta de inmuebles.
- b) Por el lado de los derechos y contribuciones
 - Derechos sobre usos del suelo.
 - Derechos sobre construcción, reconstrucción y demolición de inmuebles.
 - Derechos sobre fraccionamientos, subdivisiones o fusiones de predios.
 - Contribuciones de mejoras (impuesto por plusvalía).
 - Contribuciones para obras por cooperación.

De todos estos instrumentos fiscales destaca el impuesto predial —consistente en el gravamen al valor de la propiedad o posesión de predios urbanos, rústicos, ejidales, además de las construcciones adheridas a ellos—, cuya base para su operación es el catastro.

No obstante la importancia que guarda este impuesto con relación a los demás, su participación en la recaudación de los ingresos locales se ha visto disminuida cada vez más. Además, la poca atención que ha recibido el impuesto predial se debe al hecho de que éste no ha representado la base para financiar las obras públicas, ni tampoco está integrado con la planeación urbana.

Un ejemplo que de alguna forma confirma lo mencionado es que en las sociedades desarrolladas el impuesto predial representaba en 1992 hasta el 4% del PIB, mientras que en México apenas sumaba 0.24% del PIB en 1996 (Iracheta, 2000: 38).

5.2.2 Macroadesarrollos

Los Macroadesarrollos son proyectos de gestión y ordenamiento urbano¹⁸ de largo plazo en áreas periféricas de la ciudad —en la frontera entre el campo y la ciudad—; es decir, son proyectos que tienen como finalidad crear espacios significativos para la vivienda¹⁹, los servicios²⁰, la industria²¹, para las actividades primarias²², y para la conservación del equilibrio ecológico.

Algunas características esenciales que deben guardar los espacios con usos habitacionales es que debe estar ubicados en zonas con condiciones topográficas adecuadas, esto con la finalidad de evitar los riesgos producidos por fenómenos naturales.

Las áreas necesarias para crear estos espacios serán provistas por la propiedad rústica —tierras ejidales y la pequeña propiedad, principalmente—. Por ello, será necesario establecer los mecanismos administrativos, financieros, fiscales y de operación eficientes —los Fideicomisos— para garantizar la comercialización, la transacción y la incorporación transparente de la propiedad a estos proyectos urbanísticos.

De igual modo, como este tipo de proyectos requiere la participación de cuantiosas inversiones financieras para la habilitación de infraestructura básica, y dado la limitada asignación presupuestaria de los gobiernos locales, será necesario recurrir al apoyo de la Banca Internacional, el capital privado, el capital social, los subsidios otorgados por los distintos programas públicos vinculados con este tipo de proyectos, entre otros. La búsqueda, consecución e integración de toda esta inversión es lo que constituye la canasta de incentivos para la operación de los Macroadesarrollos.

En suma, la implementación de este tipo proyectos requiere el establecimiento de polígonos de actuación coordinada y concertada entre el gobierno, propietarios y

¹⁸ En donde intervienen desarrolladores, grupos organizados, el Estado, propietarios de la tierra, etc.

¹⁹ Que permitan alojar estratos de población de ingresos diferentes, entre ellos a la población de bajos ingresos.

²⁰ Relativos a la de salud, la educación, el transporte, el bazo, el comercio, la recreación, la infraestructura hidráulica y sanitaria, etc.

²¹ Que facilite generar empleos suficientes.

²² Agricultura y ganadería, localizadas en espacios apropiados para dichos fines.

desarrolladores, tanto para generar oferta de suelo al mayoreo —mediante su adquisición, integración y habilitación—, como su urbanización y edificación.

Además de los requerimientos mencionados, algunos otros elementos importantes que deben ser implementados con la realización de este tipo de proyectos son los siguientes: que la expansión urbana logre hacer ciudad; adoptar nuevos conceptos de diseño y tecnología en la construcción de viviendas, en respuesta a la crisis hidráulica y de energía; tomar muy en cuenta el principio del desarrollo sustentable, entre otras cosas.

La importancia de remitirnos a este tipo de proyectos es que éstos involucran al conjunto de políticas e instrumentos de suelo a los que hemos hecho referencia con anterioridad; es decir, aquellas que tienen como finalidad coadyuvar en la solución de las necesidades de suelo y vivienda de población de escasos ingresos.

CONCLUSIONES

Son ya tres décadas desde que el gobierno federal emprendió acciones de combate a la informalidad —mediante las políticas correctivas y preventivas, además de la formalización del proceso de planeación urbana en 1976— y los avances logrados hasta ahora continúan siendo poco alentadores; es decir, dichas políticas no han impactado en lo mínimo en la disminución de esta situación, por el contrario parece que se agudiza cada vez más, a tal grado de convertirse en un problema permanente e irresoluble.

La poca eficiencia de estas políticas también se debe al hecho de que la mayoría de las ciudades del país colindan en su periferia con tierras de tipo ejidal, que representan un recurso relativamente más económico y de disponibilidad más fácil para la población de bajos recursos económicos, que como ya se analizó para el caso de la ZMT esta constituye más del 78% de su población total.

Así, mientras no se logre un crecimiento significativo de la economía nacional que genere más empleos y aumento significativo en el nivel de ingresos, la población no tendrá los estímulos para el ahorro, lo que le impedirá poder comprar bienes de consumo ofertados en el mercado formal.

Sin embargo, lograr un crecimiento económico importante depende no sólo del impulso a las actividades altamente productivas, sino también del manejo eficiente de las variables macroeconómicas del gobierno federal ante la economía externa; asimismo, dicho crecimiento productivo se da en función del desarrollo del capital humano, del desarrollo tecnológico, de la organización social, entre otras variables. Del mismo modo, cabe mencionar que de la salud de la economía nacional y de sus finanzas depende la implementación y asignación del presupuesto a las políticas y programas de carácter social.

Bajo este contexto, se puede señalar que la irregularidad es un problema estructural, ya que obedece en buena parte a las condiciones mencionadas con anterioridad.

Respecto a las políticas de reservas territoriales —que en estricto sentido son aquellos suelos destinados para usos urbanos, que cuentan con el mínimo de equipamiento e infraestructura urbana y que su uso corresponde realmente a lo establecido por los planes de desarrollo urbano municipal—, se tiene que su

generación por parte de la Sedesol y los gobiernos locales se ha visto limitada por la insuficiencia de recursos disponibles, lo que impide cubrir las indemnizaciones a los propietarios de las tierras consideradas para este fin.

Aunque se han logrado generar, registrar y difundir algunas cifras de reservas territoriales por parte de dicha dependencia, se infiere que éstas representan superficies poco representativas ante la creciente demandas nacional; esta situación obliga a establecer no sólo acciones compartidas con los estados y municipios para tal fin, sino también instrumentar mecanismos técnicos, fiscales y administrativos más eficientes sobre la recuperación de incrementos de valor de la propiedad inmobiliaria en estos ámbitos locales, cuyos recursos obtenidos se canalizarían a la compra de dichas reservas.

La serie de políticas e instrumentos de suelo referidas por El Colegio Mexiquense, A.C. (2005), representan propuestas integrales novedosas para reorientar las acciones del gobierno contra la informalidad; desafortunadamente, algunas de las más importantes en términos de desarrollo urbano, sustentabilidad ambiental y ecológica, beneficio a la población de escasos ingresos, entre otros, sólo pueden realizarse y reflejarse en un periodo de largo plazo. Estas políticas importantes están relacionadas con la recuperación de plusvalías y la realización de proyectos urbanos novedosos llamados “Macrodesarrollos”.

Asimismo, los esfuerzos institucionales en materia de financiamiento, crédito y subsidios hipotecarios que se tiene previsto otorgar mediante la elaboración de los “Macrodesarrollos” producirán resultados que sólo lograrán beneficiar a unos cuantos, mientras que el resto de la población de bajo ingreso tendrá que esperar un buen tiempo para ser atendida; originando como consecuencia la continúa recurrencia a la informalidad.

A pesar de que buena parte de otros instrumentos de suelo –ahorro, créditos y subsidios– son ya parte del conocimiento que los desarrolladores, organismos e instituciones de fomento y apoyo a la vivienda tienen presente, no en todas sus acciones de desarrollo habitacional adoptan dichos instrumentos en beneficio de la población de bajo ingreso.

Otra situación que hay que tomar en cuenta y que ayuda a entender la insuficiencia de aplicación de dichos instrumentos es el incremento constante de los rezagos

existentes —debido al desfase entre las solicitudes atendidas y el número creciente de formación de nuevos hogares que demandan una nueva vivienda—, por lo que el cubrimiento de la demanda de vivienda —que se traduce en constantes déficit— para estratos de población pobre continuará siendo hasta el momento un problema irresoluble.

Bajo estos argumentos, también podemos mencionar que aunque ya se han planeado acciones integrales para tratar de solucionar el problema del suelo y la vivienda —aunque sea de modo parcial y temporal— y de la planeación territorial, hace falta voluntad política y participación comprometida de los distintos actores sociales, todos ellos regulados bajo mecanismos e instrumentos legales, jurídicos y administrativos eficientes.

Ante las cuestiones descritas, es necesario por lo tanto remarcar dentro de las acciones de las políticas de suelo y vivienda las siguientes orientaciones:

- Ampliación de subsidios para ser ofertados directamente a la población de escasos ingresos y a la más necesitada. Adicionalmente a los subsidios otorgados por los ONAVIS, los OREVIS y otros organismos, las acciones generales del Sistema Nacional de Vivienda deben apoyar la planeación territorial de las ciudades a través de una adecuada localización de los proyectos habitacionales, garantizando además que estos proyectos hagan ciudad y cuenten con los espacios públicos suficientes.
- Apoyar y fomentar la participación de otros actores relacionados con la vivienda y su construcción; particularmente, los involucrados en bancos de materiales, estudiantes universitarios y, en general, los que ofrezcan asesoría técnica en diseños de vivienda para autoconstrucción.
- Reorientar las políticas de reserva territorial y regularización de la tenencia de la tierra, a través de la promoción de uso de lotes baldíos, aportación de tierras al desarrollo urbano, aplicación de los derechos de preferencia sobre la venta de suelo de carácter social, etc.
- Conducir y orientar el desarrollo urbano vía Macrodesarrollos.
- Impulsar el ejercicio real de la participación social en planes, programas y proyectos y obras urbanas.

- Crear programas alternos de financiamiento, fundamentados en convenios con empresas privadas para que aportan un porcentaje de sus ventas o ganancias en apoyo a la vivienda de bajo ingreso.
- Fomentar la participación de los tres ámbitos de gobierno, el sector privado y la ciudadanía, para el financiamiento de vivienda de interés social, mediante proyectos integrados y de gran escala (como los Macrodesarrollos).
- Implementar el instrumento fiscal “recuperación de plusvalías” en el marco jurídico e institucional de los impuestos a la propiedad inmobiliaria en México, ya que este representa una forma alternativa de financiar obras públicas, de aportar suelo para los pobres y generar condiciones óptimas para el desarrollo urbano.

RECOMENDACIONES GENERALES

Como dicha investigación fue abordada tomando en cuenta dos aspectos centrales que se refieren al conocimiento de la problemática sobre la demanda y oferta de suelo urbano con fines habitacionales de bajo ingreso en la ZMT, queda claro que los resultados obtenidos siguen siendo de carácter cualitativo, esto por la serie de limitantes existentes. Por ello, se recomienda en estudios afines profundizar en aspectos cuantitativos, tratando de adoptar, implementar y desarrollar metodologías que permitan un acercamiento más amplio y fidedigno en estas dos cuestiones.

De igual modo, para determinar el tipo de propiedad sobre la cual se está cubriendo la demanda de suelo para fines habitacionales se requiere no sólo señalar si es privada o social su tenencia, sino que además es importante representar cartográficamente su localización, distribución y superficie ocupada a través del tiempo de cada uno de los polígonos de propiedad; esto desde luego depende de la existencia de insumos cartográficos actualizados y digitalizados, así como su correspondiente manipulación automatizada a través de Sistemas de Información Geográfica (SIG).

Por otro lado, para comprender de una manera más amplia los aspectos involucrados con la problemática urbana tratada es necesario revisar de manera crítica corrientes teóricas de otras disciplinas, como la geografía, la sociología, economía, el urbanismo, etc., desarrolladas en ámbitos internacionales, procurando al mismo tiempo que estos enfoques guarden correspondencia con las situaciones particulares observables en nuestra zona de estudio.

Emprender estudios socio-espaciales o relacionados con lo urbano debe tener, por lo tanto, presente esta serie de recomendaciones.

BIBLIOGRAFÍA

Alquier, Francois (1971), *Contribución al estudio de la renta de suelo urbano*, en Schteingart, Martha (comp.), 1992, La renta de suelo urbano, documentos de docencia no.4, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México, D.F.

Aranda, Sánchez José (1998), *Conformación de la Zona Metropolitana de Toluca, 1960-1990*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Facultad de Arquitectura, División de Estudios de Posgrado, México, D.F.

(2000), *Conformación de la Zona Metropolitana de Toluca, 1960-1990*, Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Toluca, Edo. de México.

Araujo, Andrés y Pérez, Pascual (1992), *El tratado de libre comercio y los productores rurales en México*, en Encinas, Alejandro, De la fuente, Juan y Mackinlay, Horacio (coord.), 1992, La disputa por los mercados. *TLC y sector agropecuario*, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Editorial Diana, México, D.F.

Arteaga, Botello y Alfaro, Sánchez (2001), *Disparidades regionales en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca*, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Toluca, Méx.

Axelrod, Robert (1984), *La evolución de la cooperación*, Alianza Universidad, Madrid.

Azuela, Antonio (1988), *El significado jurídico de la planeación urbana en México. Diez años de legislación. Seminario: una década de planeación urbano-regional en México*, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México, D.F.

(1998), *Planeación urbana y reforma municipal*, en Gustavo, Garza y A. Rodríguez (comps.), Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México, El Colegio de México, México, D.F.

Barrios, Dávalos Victorino (2004), *El agro mexiquense: de la pérdida de la autosuficiencia alimentaria al modelo neoliberal exportador*, Tesis de maestría, El Colegio Mexiquense A. C., Zinacantepec, México.

Caballero, Emilio (1992), *El tratado de libre comercio y la agricultura*, en Encinas, Alejandro, De la fuente, Juan y Mackinlay, Horacio (coord.), 1992, La disputa por los mercados. TLC y sector agropecuario, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Editorial Diana, México, D.F.

Calderón, Cockburn Julio A. (1998), *Las políticas de desarrollo urbano-rurales, regulación y mercado de suelo*, en: Fausto, Brito Adriana (coord.), 1998, Suelo urbano y reservas territoriales, políticas y mercado de suelo en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, CONACYT, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jal., México.

Calva, José Luis (1993), *La disputa por la tierra. La reforma del Artículo 27 y la Nueva Ley Agraria*, Distribuciones Fontamara, S.A., México, D.F.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (1994), “Ley General de Asentamientos Humanos”, (Documento Web), <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf>, Fecha de Consulta: Mayo de 2007.

(2007), “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, (Documento Web), <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, Fecha de Consulta: Julio de 2007.

(2006), “Ley de Vivienda”, (Documento Web), <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Lviv.pdf>, Fecha de Consulta: Noviembre de 2007.

Cámara de Diputados de la H. “LI” Legislatura del Estado de México (1992), “Ley Orgánica Municipal del Estado de México”, (Documento Web), <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/leyes2006/pdf/15.pdf>, Fecha de consulta: Abril de 2007.

(1993), “Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México”, (Documento Web),

http://www.edomexico.gob.mx/legistel/cnt/LeyEst_014.html, Fecha de consulta: Junio de 2007.

Cámara de Diputados de la H. "LII" Legislatura del Estado de México (1995), "Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México", (Documento Web), http://www.constituciondf.org.mx/files/const_rep/edomex.pdf, Fecha de consulta: Mayo de 2007.

Cámara de Diputados de la H. "LIV" Legislatura del Estado de México (2001), "Código Administrativo del Estado de México", (Documento Web), http://cddiputados.gob.mx/POLEMEX/Leyes2003/pdf/13_Cod_administrativo.pdf, Fecha de consulta: Abril de 2007.

Campos, Ricardo (1993), *La participación del sector público en la vivienda*, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Toluca, Estado de México.

Castells, Manuel (1991), *La cuestión urbana*, 13ª edición (1991), Siglo Veintiuno Editores, México, D.F.

(1981), *Crisis urbana y cambio social*, Siglo Veintiuno Editores, 2ª edición, México, D.F.

Claval, Paul (1982), *Espacio y poder*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

Comisión para la Tenencia de la Tierra (Corett), (2007), *Estadísticas Básicas 1974-1997*, Sector Agrario, Serie: Difusión Comunitaria.

Conde, Bonfil Carola (2000), *Fortalecimiento municipal mediante la recuperación de plusvalía*, en Alfonso, Iracheta y Martim, Smolka (coords.) *Los pobres de la ciudad y la tierra*, El Colegio Mexiquense-Lincoln Institute of Land Policy, Zinacantepec, México.

Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Proyecciones de Población de México 2005-2030*. Estado de México.

Delgado, Alfredo y Perló, Manuel (2000), *El estado del conocimiento sobre el mercado de suelo urbano en México*, El Colegio Mexiquense y Lincoln Institute of Land Policy, Zinacantepec, México.

Duhau, Emilio (2000), *Doctrinas de planeación y gestión del desarrollo urbano*, en: Alfonso, Iracheta y Martim, Smolka (coords.) *Los pobres de la ciudad y la tierra*, El Colegio Mexiquense- Lincoln Institute Of Land Policy, Zinacantepec, México.

(1998), *Instancias locales de gobierno y gestión metropolitana*, en Garza, Gustavo y Rodríguez, Fernando A. (comps.), *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, El Colegio de México, México.

El Colegio Mexiquense, A.C. (2005), *Mercado de suelo para la vivienda de interés social en ciudades seleccionadas: indicadores y orientaciones básicas*, proyecto fondo sectorial CONAFOVI-CONACYT, Zinacantepec, México.

(2004), *Políticas e instrumentos de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda*, Zinacantepec, México.

Espinosa, Flores Adriana Soledad (2006), *Suelo urbanizado para vivienda dirigida a personas de escasos recursos*, Tesis de maestría, El Colegio Mexiquense, A.C., Zinacantepec, México.

Estenoz, Carrasco Natalia (1994), *La política de reservas territoriales del Estado Mexicano. Estudio de Caso: Municipio de Toluca, Estado de México*, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Arquitectura y Arte, Toluca, México.

Fausto, Brito Adriana (1998), *Políticas y estrategias sobre suelo urbano. El control de la ciudad y la organización de la sociedad*, CONACYT, Universidad de Guadalajara.

Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), "Programas", (Texto Web), http://www.fonhapo.gob.mx/programas_felipe/index.php?clave_seccion=4, Fecha de consulta: Agosto de 2007.

Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE), "Créditos hipotecarios", (Texto Web), <http://www.fovissste.gob.mx/wb/>, Fecha de Consulta: Marzo de 2007.

Garza, Gustavo y Rodríguez, Fernando A. (comp.) (1998), *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, México, D.F.

Gobierno del Estado de México (2003), “Plan Estatal de Desarrollo Urbano”, (Documento Web), [http://seduv.edomexico.gob.mx/dgau/pdf/1-PEDU carta 11-06-03.pdf](http://seduv.edomexico.gob.mx/dgau/pdf/1-PEDU_carta_11-06-03.pdf), Fecha de consulta: Febrero de 2007.

(2003), “Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Almoloya de Juárez”, (Documento Web), http://www.seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/almoloya_juarez/E-1%20Layout2%20%281%29.pdf, Fecha de consulta: Febrero de 2007.

(2003), “Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Calimaya”, (Documento Web), http://www.seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/calimaya/E-1.pdf, Fecha de consulta: Febrero de 2007.

(2003), “Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Chapultepec”, (Documento Web), [http://www.seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/chapultepec/E-1%20Model%20\(1\).pdf](http://www.seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/chapultepec/E-1%20Model%20(1).pdf), Fecha de consulta: Febrero de 2007.

(2003), “Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Lerma”, (Documento Web), http://www.seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/Lerma/feerratas/E-1.pdf, Fecha de consulta: Febrero de 2007.

(2003), “Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Metepec”, (Documento Web), http://www.seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/metepec/E-1.pdf, Fecha de consulta: Febrero de 2007.

(2003), “Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Mexicaltzingo”, (Documento Web), [http://www.seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/mexicaltzingo/E-1%20Layout1%20\(1\).pdf](http://www.seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/mexicaltzingo/E-1%20Layout1%20(1).pdf), Fecha de consulta: Febrero de 2007.

(2003), “Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Ocoyoacac”, (Documento Web),

http://www.seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/ocoyoacac/E-1%20Layout1%20%281%29.pdf, Fecha de consulta: Febrero de 2007.

(2003), "Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Otzolotepec", (Documento Web),

http://www.seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/otzolotepec/E-1%20Layout%201%20%281%29.pdf, Fecha de consulta: Febrero de 2007.

(2003), "Plan Municipal de Desarrollo Urbano de San Mateo Atenco", (Documento Web),

http://www.seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/san_mateo/E-1%20Layout1%20%281%29.pdf, Fecha de consulta: Febrero de 2007.

(2003), "Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca", (Documento Web), http://www.seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/Toluca/E-1%20Layout%20%281%29.pdf, Fecha de consulta: Febrero de 2007.

(2003), "Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Xonacatlán", (Documento Web),

http://www.seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/Xonacatlán/E1 X A%201200x900%20%281%29.pdf, Fecha de consulta: Febrero de 2007.

(2003), "Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zinacantepec", (Documento Web),

http://www.seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/Zinacantepec/E-1%20Layout%20%281%29.pdf, Fecha de consulta: Febrero de 2007.

González, García Ligia y Vargas, Muñoz Rafael (2000), *El sector público como elemento regulador del mercado de suelo*, en Iracheta, Alfonso y Smolka, Martim (coords.), *Los pobres de la ciudad y la tierra*, El Colegio Mexiquense-Lincoln Institute of Land Policy, Zinacantepec, México.

Goodall, Brian (1984), *Naturaleza y función del mercado inmobiliario urbano*, en Bassols, Mario, 1984, *Antología de Sociología Urbana*, Colección de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, México, D.F.

Harvey, David (1974), *Sobreganancias y rentas del suelo en la ciudad capitalista*, en Schteingart, Martha (comp.), 1992, La renta de suelo urbano, documentos de docencia Num. 4, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México, D.F.

(1989), *Urbanismo y desigualdad social*, 5ª ed., Siglo XXI, Madrid España.

Huamán, Elías A. (1998), *Políticas de regularización y acceso popular al suelo urbano*, El Colegio Mexiquense, A.C. Zinacantepec, México.

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) (2008), "Opciones de crédito", (Texto Web), <http://www.infonavit.gob.mx/trabajador/como.shtml>, Fecha de consulta: Marzo de 2007.

Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), "Créditos", (Texto Web), <http://200.94.154.100/Default.asp?param=03¶m2=001>, Fecha de consulta: Octubre de 2008.

Instituto Mexiquense de Vivienda Social (IMEVIS), "Servicios y Programas", (Texto Web), <http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/imevis>, Fecha de consulta: Agosto de 2007.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (1980), *X Censo General de Población y Vivienda*. Estado de México.

(1990), *XI Censo General de Población y Vivienda*. Estado de México.

(1991), *Indicadores Básicos Censales, VII Censo Agropecuario*. Estado de México.

(1999), *Núcleos Agrarios. Tabulados Básicos por Municipio*. Estado de México.

(2000), *XII Censo General de Población y Vivienda*. Estado de México.

Iracheta, Cenecorta Alfonso (1984), *El suelo, recurso estratégico para el desarrollo urbano*, Gobierno del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Toluca, México.

(1988), *Hacia una planeación urbana crítica*, Universidad Autónoma del Estado de México-Gernica, México, D.F.

(1997), *Planeación y desarrollo. Una visión del futuro*, Plaza y Valdez Editores, México, D.F.

(1999), *Recuperación de plusvalías en México: situación actual y propuestas para el Valle de México*, El Colegio Mexiquense, A.C., Zinacantepec, México.

(y Smolka, Martim O. (coord.), (2000), *Los pobres de la ciudad y la tierra*, El Colegio Mexiquense-Lincoln Institute of Land Policy, Zinacantepec, Estado de México.

y Medina, Ciriaco Susana (2001), *México: estudio sobre vivienda de bajo ingreso, limitaciones en la oferta de vivienda basadas en la tenencia de la tierra*, Banco Mundial-El Colegio Mexiquense A.C., Zinacantepec, México.

2004), *Mercados de tierras informales y programas de regularización fundiaria en América Latina: un manual para formuladores de políticas públicas, gestores urbanos, ONG'S y otros actores*, El Colegio Mexiquense A.C., Zinacantepec, México.

Jaramillo, Samuel (1982), *El precio del suelo urbano y la naturaleza de sus componentes*, El Colegio de México, México, D.F.

Jiménez, Huerta Edith R. (2000), *El principio de la irregularidad. Mercado de suelo para vivienda en Aguascalientes, 1975-1998*, Universidad de Guadalajara, Juan Pablo Editor, Centro de Investigaciones y Estudios Multidisciplinarios de Aguascalientes.

Lefebvre, Henri (1976), *Espacio y política. El derecho a la ciudad II*, Ediciones Península, Serie universitaria Historia, Ciencia y Sociedad, Barcelona.

(1973), *De lo rural a lo urbano*, Ediciones Península, Barcelona.

Lezama, José Luis (1990), *Hacia una revaloración del espacio en la teoría social*, Revista Sociológica, año 5 número 12, UAM-Atzacapatzalco México, Enero-Abril, pp.33-45.

(1998), *Teoría social, espacio y ciudad*, 1ª reimpresión, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México, D.F.

Lindón, Villoria Alicia (1999), *De la trama de la cotidianidad a los modos de vida urbanos en el Valle de Chalco*, El Colegio de México y El Colegio Mexiquense, México, D.F.

Lipietz, Alain (1974), *El tributo al suelo urbano*, en Schteingart, Martha (comp.), 1992, *La renta de suelo urbano*, documentos de docencia no.4, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México, D.F., pp. 43-76.

Lojkine, Jean (1971), *¿Existe la renta de suelo urbano?*, en Schteingart, Martha (comp.), 1992, *la renta de suelo urbano*, documentos de docencia no.4, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México, D.F.

(1986), *El Marxismo, el estado y la cuestión urbana*, 3ª edición, Siglo Veintiuno Editores, México, D.F.

Mandel, Ernest (1973), *Introducción a la teoría económica marxista*, Serie popular Era, México, D.F.

Marx, Carlos (1894), *El capital. Crítica de la economía política*, Volumen III, 19ª reimpresión (1983), Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

Medina, Ciriaco Susana (2002), *Recuperación de plusvalías como una alternativa de suelo urbano para pobres en el Estado de México*, tesis de maestría, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

(2006), *La reforma al artículo 27 constitucional y el fin de la propiedad social de la tierra en México*, El Colegio Mexiquense, A.C., Documentos de Investigación, Seminario: Estudios estratégicos del Estado de México, Zinacantepec, México.

Morales, Sales Samuel (1988), *La industrialización del Valle de Toluca y las poblaciones ribereñas del Río Lerma*, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Facultad de

Humanidades, Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH), Toluca, México.

Perló, Cohen Manuel y Zamorano, Ruiz Luis R. (2000), *¿Se justifica la aplicación del impuesto a la plusvalía en México?*, en Smolka, Martim y Furtado, Fernanda (Editores), *Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el Desarrollo Urbano*, eurelibros, Pontificia Universidad Católica de Chile, Lincoln Institute of Land Policy (LILP), Chile.

Pradilla, Cobos Emilio (1984), *Contribución a la crítica de la “teoría urbana” del “espacio” a la “crisis urbana”*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, D.F.

(1995), *La política territorial y la configuración urbano-regional*, en Calva, José Luis y Guillermo, Aguilar Adrián (coord.), 1995 *Desarrollo Regional y Urbano, Tendencias y alternativas*, Instituto de Geografía UNAM, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara.

Ramírez, Favela Eduardo (2001), *Mercados de suelo. Formación de precios y plusvalías en la expansión urbana sobre terrenos rurales*, Seminario Internacional, Programa universitario de estudios de la ciudad (PUEC), Lincoln Institute of Land Policy (LILP).

(2002), *Valuación, apreciación o prognosis inmobiliaria*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.

Rébora, Togno Alberto (2000), *¿Hacia un nuevo paradigma de la planeación de los asentamientos humanos?. Políticas e instrumentos de suelo para un desarrollo urbano sostenible, incluyente y sustentable: el caso de la región oriente en el valle de México*, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC), Grupo Editorial Miguel Porrúa, Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y El Colegio Mexiquense, México, D.F.

Schteingart, Martha (1989c), *Los productores del espacio habitable, Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, El colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano (CEDDU), México, D. F.

(comp.) (1992), *La renta del suelo*, Documentos de docencia no.4, E Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México, D.F.

Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) (1981), *Síntesis Geográfica del Estado de México*, Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática, México, D.F.

SEDESOL-INEGI-CONAPO (2004), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México, D.F.

Smolka, Martim y Furtado, Fernanda (2001), *Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el Desarrollo Urbano*, eurelibros, Pontificia Universidad Católica de Chile, Lincoln Institute of Land Policy (LILP), Chile.

Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), "Programas de SHF", (Texto Web), http://www.shf.gob.mx/programas_de_shf.html, Fecha de consulta: Agosto de 2007.

Stiglitz, Joseph E. (1992), *La economía del sector público*, 1ª reimpresión, Traducción: Rabasco, Maria Esther y Toharin, Luis, Editor Antoni Bosch, Barcelona, España.

(2002), *El Malestar en la Globalización*, Ediciones Taurus.

Terrazas, Revilla Oscar (1996), *Las mercancías inmobiliarias*, Universidad Autónoma Metropolitana, Colección de Estudios Urbanos, México, D.F.

Vinuesa, Julio y Vidal, M. Jesús (1991), *Los procesos de urbanización*, en espacios y sociedades, número 13, Editorial Síntesis, Madrid, España.

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS

SIGLAS	SIGNIFICADO
AURIS	Acción Urbana e Integración Social
BANSEFI	Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros
BM	Banco Mundial
CODAGEM	Comisión para el Desarrollo Agrícola y Ganadero del Estado de México
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
CORETT	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
FONAEVI	Fondo Nacional de Apoyo Económico a la Vivienda
FONHAPO	Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
FOMEC	Fondo de Fomento Económico Regional
FOVISSSTE	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado
GATT	Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles
GEM	Gobierno del Estado de México
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
IMEVIS	Instituto Mexiquense de la Vivienda
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
LGAH	Ley General de Asentamientos Humanos
ONAVIS	Organismos Nacionales de Vivienda de Interés Social
OREVIS	Organismos Estatales de Vivienda de Interés Social
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PISO	Programa de Incorporación de Suelo Social
PNDUOT	Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio
PROCEDE	Programa de Certificación de Derechos Ejidales
PROSEM	Productora de Semillas del Estado de México
RAN	Registro Agrario Nacional
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDAGRO	Secretaría de Desarrollo Agropecuario
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal
SIG	Sistemas de Información Geográfica
SNC	Sociedades Nacionales de Crédito
SOFOLES	Sociedades Financieras de Objeto Limitado
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
SULI	Programa de Suelo Libre
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
ZMCM	Zona Metropolitana de la Ciudad de México
ZMT	Zona Metropolitana de Toluca

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 2.8

Zona Metropolitana de Toluca: Tamaño de localidad, 1980-2000

Municipios de la ZMT	Población total	Número de habitantes por tamaño de localidad				
		1980				
		1-2,499 hab.	2,500-19,999 hab.	20,000-49,999 hab.	50,000-99,999 hab.	100,000 y más hab.
Estado de México	7,564,335	1,556,931	1,823,276	152,167	58,739	3,973,222
Almoloya de Juárez	64,620	49,679	14,941	0	0	0
Calimaya	21,876	8,897	12,979	0	0	0
Chapultepec	3,675	709	2,966	0	0	0
Lerma	57,219	24,505	32,714	0	0	0
Metepec	83,030	26,181	56,849	0	0	0
Mexicaltzingo	6,079	124	5,955	0	0	0
Ocoyoacac	33,952	6,573	27,379	0	0	0
Otzolotepec	29,112	14,953	14,159	0	0	0
San Mateo Atenco	33,719	9,793	23,926	0	0	0
Toluca	357,071	26,439	130,854	0	0	199,778
Xonacatlán	19,546	7,869	11,677	0	0	0
Zinacantepec	60,232	19,777	40,455	0	0	0
Total ZMT	770,131	195,499	374,854	0	0	199,778
Participación porcentual		25.39	48.67			25.94
1990						
Estado de México	9,815,795	1,530,588	1,400,103	398,829	343,284	6,142,991
Almoloya de Juárez	84,147	55,093	29,054	0	0	0
Calimaya	24,906	6,020	18,886	0	0	0
Chapultepec	3,863	65	3,798	0	0	0
Lerma	66,912	28,138	38,774	0	0	0
Metepec	140,268	6,592	17,473	0	0	116,203
Mexicaltzingo	7,248	810	6,438	0	0	0
Ocoyoacac	37,395	6,755	30,640	0	0	0
Otzolotepec	40,407	17,637	22,770	0	0	0
San Mateo Atenco	41,926	5,699	0	36,227	0	0
Toluca	487,612	62,614	97,133	0	0	327,865
Xonacatlán	28,837	9,233	19,604	0	0	0
Zinacantepec	83,197	24,913	30,787	27,497	0	0
Total ZMT	1,046,718	218,962	319,965	63,723	0	444,068
Participación porcentual		20.92	30.57	6.09		42.42
2000						
Estado de México	13,096,686	1,792,276	2,094,187	592,418	330,035	8,287,770
Almoloya de Juárez	110,591	69,605	40,986	0	0	0
Calimaya	35,196	7,163	28,033	0	0	0
Chapultepec	5,735	499	5,236	0	0	0
Lerma	99,870	37,286	62,584	0	0	0
Metepec	194,463	3,282	32,486	0	0	158,695
Mexicaltzingo	9,225	1,779	7,446	0	0	0
Ocoyoacac	49,643	8,195	19,303	22,145	0	0
Otzolotepec	57,583	30,553	27,030	0	0	0
San Mateo Atenco	59,647	2,207	0	0	57,440	0
Toluca	666,596	41,737	162,405	27,329	0	435,125
Xonacatlán	41,402	12,114	29,288	0	0	0
Zinacantepec	121,850	27,108	52,139	42,603	0	0
Total ZMT	1,451,801	241,528	466,936	92,077	57,440	593,820
Participación porcentual		16.64	32.16	6.34	3.96	40.90

Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI, Censo General de Población y Vivienda 1980, 1990 y 2000, Estado de México.

Cuadro 2.12

Zona Metropolitana de Toluca: Localidades con más de 2,500 habitantes, 1980-2000

Municipios de la ZMT	Nombre de la localidad	Población total		
		1980	1990	2000
Almoloya de Juárez	Villa de Almoloya de Juárez	2,717	-	3,453
	La Cabecera	3,446	3,527	4,679
	Cieneguillas de Guadalupe	-	-	2,633
	Mayorazgo de León (Estación Río México)	-	-	3,269
	Mextepec (Ex-Hacienda Mextepec)	-	-	2,543
	Mina México	-	-	2,703
	San Francisco Tlalcilcalpan	5,840	7,668	9,936
	San Mateo Tlalchichilpan	-	2,739	3,136
	San Pedro de la Concepción	-	3,585	2,593
	Santa Catarina Tabernillas	-	3,126	-
	Santiago Tlalcilcalli	2,938	5,274	6,041
	San Miguel Almoloyan	-	3,135	-
Total	14,941	29,054	40,986	
Calimaya	Calimaya de Díaz González	5,228	6,726	9,350
	San Andrés Ocotlán	4,443	4,169	4,695
	San Lorenzo Cuauhtenco	-	-	2,730
	Santa María Nativitas	3,308	4,069	5,062
	Zaragoza de Guadalupe	-	3,922	6,196
Total	12,979	18,886	28,033	
Chapultepec	Chapultepec	2,966	3,798	5,236
Total	2,966	3,798	5,236	
Lerma	Lerma de Villada	5,157	9,358	16,303
	Colonia Alvaro Obregón	-	2,629	3,272
	San Francisco Xochicuátla	-	-	2,920
	San Mateo Atarasquillo	8,756	12,980	5,085
	San Miguel Ameyalco	4,075	3,029	4,512
	San Nicolás Peralta	-	2,767	3,672
	San Pedro Tultepec	6,668	8,011	11,496
	Santa María Atarasquillo	8,058	-	12,180
	Santiago Analco	-	-	3,144
Total	32,714	38,774	62,584	
Metepec	Metepec	15,075	116,203	158,695
	Infonavit San Francisco	8,871	-	-
	Infonavit San Gabriel	9,030	-	-
	Izcalli Cuauhtemoc II	3,340	-	-
	Jesús Jiménez Gallardo	3,324	-	-
	San Bartolomé Tlaltelulco	4,134	5,021	6,607
	San Gaspar Tlahuelilpan	3,640	4,414	6,094
	San Lorenzo Coacalco (San Lorenzo)	-	-	2,676
	San Jerónimo Chicahualco	5,383	-	-
	San Lucas Tunco (San Lucas)	-	-	2,794
	San Miguel Totocuitlapilco	4,052	4,969	7,157
	San Sebastián	-	-	2,846
	Santa María Magdalena Ocotitlán	-	3,069	4,312
Total	56,849	133,676	191,181	
Mexicaltzingo	Mexicaltzingo	5,955	6,438	7,446
Total	5,955	6,438	7,446	
Ocoyoacac	Ocoyoacac	8,978	17,631	22,145
	Pedregal de Guadalupe Hidalgo	5,616	-	2,960
	La Asunción Tepezoyuca	5,192	-	-
	San Jerónimo Acazulco	-	3,687	4,610
	San Pedro Atlapulco	2,824	2,942	3,828
	San Pedro Cholula	4,769	6,380	7,905
Total	27,379	30,640	41,448	

Cuadro 2.12 (Continuación)

Zona Metropolitana de Toluca: Localidades con más de 2,500 habitantes, 1980-2000

Municipios de la ZMT	Nombre de la localidad	Población total			
		1980	1990	2000	
Otzolotepec	Villa Cuauhtemoc	-	11,306	16,445	
	Colonia Guadalupe Victoria	-	-	3,443	
	San Agustín Mimbres	-	2,724	2,591	
	San Mateo Capulhuac	3,921	5,129	-	
	Santa Ana Jilotzingo	4,586	3,611	4,551	
	San Mateo Mozoquilpan	2,777	-	-	
	Santa María Tetitla	2,875	-	-	
	Total	14,159	22,770	27,030	
San Mateo Atenco	San Mateo Atenco	12,904	36,227	57,440	
	Santa María la Asunción	3,206	-	-	
	Barrio de Guadalupe	4,151	-	-	
	La Concepción	3,665	-	-	
	Total	23,926	36,227	57,440	
Toluca	Toluca de Lerdo	199,778	327,865	435,125	
	Barrio Santa Cruz	-	-	2,943	
	Cacalomacac	3,849	7,154	9,634	
	Calixtlahuaca	4,100	6,539	7,965	
	Capulitlan	7,405	-	-	
	San Buenaventura	6,900	-	-	
	Cerrillo Vista Hermosa	4,008	3,666	5,700	
	La Constitución	-	2,950	4,521	
	Ejido de la "Y" Sección Siete a Revolución	-	-	4,511	
	Jicaltepec Autopan	-	3,062	4,162	
	San Andrés Cuexcontitlán	3,821	5,565	14,088	
	San Antonio Buenavista	3,290	3,766	5,719	
	San Cristóbal Huichochitlán	6,244	-	-	
	San Diego de los Padres	3,780	-	-	
	San Lorenzo Tepaltitlan	10,264	-	-	
	San Cayetano Morelos	-	-	2,706	
	San Diego de los Padres Cuexcontitlán	-	-	2,771	
	San Diego de los Padres Otzacatipan	-	-	-	
	San Diego de los Padres Cuexcontitlán Secc.5B	-	-	2,574	
	San Felipe Tlalmimilolpan	3,996	4,823	7,232	
	San José Guadalupe (San José Guadalupe Otzacatipan)	-	2,756	8,488	
	San Juan Tilapa	3,740	5,139	7,205	
	San Marcos Yachihuacaltepec	2,774	3,588	4,130	
	San Mateo Otzacatipan	3,503	5,135	16,912	
	San Mateo Oxtotitlán	6,501	-	-	
	San Miguel Totoltepec	-	-	3,639	
	San Nicolás Tolentino	-	3,612	4,726	
	San Pablo Autopan	15,216	16,131	27,329	
	San Pedro Totoltepec	6,192	7,890	16,872	
	Santa Ana Tlapaltitlán	15,865	-	-	
	Santa Cruz Atzacapotzaltongo	4,687	-	-	
	Santa María Totoltepec	-	-	-	
	Santiago Miltepec	2,897	-	-	
	Santa Cruz Otzacatipan	-	-	2,990	
	Santiago Tlacotepec	6,108	9,420	12,906	
	Santiago Tlaxomulco	2,715	-	-	
	Tecaxic	-	2,622	2,984	
	Tlacheloya Primera Sección	2,999	-	3,117	
	Tlacheloya Segunda Sección	-	3,315	3,910	
		Total	330,632	424,998	624,859

Cuadro 2.12 (Concluye)

Zona Metropolitana de Toluca: Localidades con más de 2,500 habitantes, 1980-2000

Municipios de la ZMT	Nombre de la localidad	Población total		
		1980	1990	2000
Xonacatlán	Xonacatlán (Xonacatlán de Vicencio)	7,965	13,078	17,668
	Santa María Zolotepec	3,712	6,526	8,856
	Santiago Tejocotillos (Tejocotillos)	-	-	2,764
	Total	11,677	19,604	29,288
Zinacantepec	San Miguel Zinacantepec	16,443	27,497	42,603
	Barrio de México	-	-	3,279
	El Coporo	-	2,647	4,618
	Ejido San Lorenzo Cuauhtenco	-	-	4,105
	San Antonio Acahualco	4,660	9,064	12,550
	San Bartolo el Viejo	-	-	3,265
	San Juan de las Huertas	5,497	8,420	10,718
	San Pedro Tejalpa	-	2,599	2,847
	Santa Cruz Cuauhtenco	3,621	4,728	5,996
	San Cristóbal Tecolot	4,203	-	-
	San Luis Mexztepec	6,031	-	-
	Santa María del Monte	-	3,329	4,761
	Total	40,455	58,284	94,742
Total ZMT	574,632	827,756	1,210,273	

Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI, Censo General de Población y Vivienda 1980,1990 y 2000. Estado de México.

Cuadro 3.2

Costo/precio de vivienda de interés social. Tres casos de estudio

CONCEPTO	CASO 1			CASO 2			CASO 3		
	VERSIÓN DR. GREEN	VERSIÓN IDEAS	VERSIÓN SOFTEC	VERSIÓN DR. GREEN	VERSIÓN IDEAS	VERSIÓN SOFTEC	VERSIÓN DR. GREEN	VERSIÓN IDEAS	VERSIÓN SOFTEC
I. DATOS FISICOS									
a) Superficie de lote tipo (m ²)	48.00	48.00	n.d.	60.00	60.00	n.d.	80.00	80.00	n.d.
b) Terreno en breña por vivienda (m ²)	110.77	80.52	n.d.	122.77	92.52	n.d.	142.77	120.50	n.d.
c) Participación de lotes tipo	43%	60%	n.d.	49%	65%	n.d.	56%	66%	n.d.
d) Participación de servicios e infraestructura	57%	40%	n.d.	51%	35%	n.d.	44%	34%	n.d.
e) Densidad (viviendas por hectárea)	90	124	n.d.	81	108	n.d.	70	83	n.d.
f) Superficie construida	55	55	n.d.	80	80	n.d.	100	100	n.d.
II. COSTO/ PRECIO UNITARIO									
g) Terreno en breña	700,000	1,000,000	n.d.	900,000	1,200,000	n.d.	1,000,000	1,500,000	n.d.
h) Urbanización incluidas obras de cabeza	1,400,000	1,100,000	n.d.	1,400,000	1,200,000	n.d.	1,400,000	1,400,000	n.d.
Subtotal de costo de tierra urbanizada (\$/ ha.)	2,100,000	2,100,000	n.d.	2,300,000	2,400,000	n.d.	2,400,000	2,900,000	n.d.
i) Lote tipo en breña	141	146	218	138	139	313	143	181	480
j) Urbanización incluidas obras de cabecera	282	161	382	215	139	375	200	169	320
k) Construcción (precio de constructor)	2,000	1,800	1,568	2,200	2,100	1,797	2,200	2,200	2,250
l) Indirectos de la promoción	545.4	409	600	563	469	688	800	700	800
m) Utilidad antes de impuesto de la promoción	-241	211	-41	10	279	-47	657	751	150
P.U. TOTAL DE LA VIVIENDA (\$/m² construido)	2,727	2,727	2,727	3,125	3,125	3,125	4,000	4,000	4,000
III. COSTO/ PRECIO UNITARIO POR VIVIENDA									
n) Lote tipo en breña	7,754	8,052	11,999	11,049	11,102	25,000	14,277	18,075	48,000
o) Urbanización incluidas obras de cabeza	15,508	8,857	20,996	17,188	11,102	30,000	19,988	16,870	32,000
p) Construcción (precio de constructor)	110,000	99,000	86,241	176,000	168,000	143,750	220,000	220,000	225,000
q) Indirectos de la promoción	29,997	22,498	32,997	45,000	37,500	55,000	80,000	70,000	80,000
r) Utilidad antes de impuesto de la promoción	-13,274	11,578	-2,250	763,000	22,295	-3,750	65,735	75,055	15,000
PRECIO UNITARIO TOTAL DE LA VIVIENDA	149,985	149,985	149,985	250,000	250,000	250,000	400,000	400,000	400,000
IV. ESTRUCTURA COSTO/ PRECIO DE LA VIVIENDA									
S) Lote tipo en breña	5%	5%	8%	4%	4%	10%	4%	5%	12%
t) Urbanización incluidas obras de cabeza	10%	6%	14%	7%	4%	12%	5%	4%	8%
u) Construcción (precio de constructor)	73%	66%	58%	70%	67%	58%	55%	55%	56%
v) Indirectos de la promoción	20%	15%	22%	18%	15%	22%	20%	18%	20%
w) Utilidad antes de impuesto de la promoción	-3%	8%	-2%	0%	9%	-2%	16%	19%	4%
PRECIO TOTAL DE LA VIVIENDA	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: El Colegio Mexiquense, A.C. (2005) Mercado de suelo para la vivienda de interés social en ciudades seleccionadas: indicadores y orientaciones básicas.

Cuadro 3.7

Zona Metropolitana de Toluca: Localidades ejidales, 1991

Municipios de la ZMT	Localidades ejidales registradas en 1991	
	Nombre	Ejido al que pertenece
Almoloya de Juárez	Los Ángeles Atotonilco (San Antonio Atotonilco)	Ejido San Antonio Atotonilco
	Arroyo Zarco (Dilatada Centro)	Ejido Presa de Arroyo Zarco
	Bella Vista	Ejido San Francisco Tlalcalcalpan
	Benito Juárez	Ejido Benito Juárez
	Boreje	Ejido Salitre de Mañones
	Buenavista (El Jacal Buenavista)	Ejido Yebucibi
	Casa Nueva	Ejido Yebucibi
	Cieneguillas	Ejido Cieneguillas
	Cieneguillas de Mañones	Ejido Cieneguillas de Mañones
	Dilatada Sur (Dilatada)	Ejido Presa de Arroyo Zarco
	Ejido de Santa Maria Nativitas (3 Barrancas)	Ejido Santa Maria Nativitas
	Ejido San Diego	Ejido San Diego
	El Estanco	Ejido el Estanco
	La Galera	Ejido el Tullillo
	Los Gavilanes	Ejido San Ildefonso
	La Hortaliza	Ejido los Pintados
	Lázaro Cárdenas	Ejido Ocoyotepec
	Loma de la Tinaja	Ejido Benito Juárez
	Loma del Salitre	Ejido Santa Catarina Tabernillas
	Mayorazgo de León	Mayorazgo de Concepción León
	Mextepec	Ejido Mextepec
	Ocoyotepec (Ocoyotepec Centro)	Ejido Yebucibi
	Ocoyotepec Unión (La Unión de Ocoyotepec)	Ejido Ocoyotepec
	La Palma	Ejido Centro de Santa Juana
	Paredón	Ejido Sección Paredón
	Piedras Blancas (Piedras Blancas Centro)	Ejido Mina Vieja
	Plan Barrio de Ocoyotepec	Ejido San Agustín Citlali
	El Resbaloso	Ejido Santa Catarina Tabernillas
	Riío Frió	Ejido Yebucibi
	Rosa Morada	Ejido San Nicolás Amealco
	Salitre de Mañones	Ejido Salitre de Mañones
	El Salitrillo	Ejido Benito Juárez
	San Agustín Citlali	Ejido San Agustín Citlali
	San Agustín las Tablas	Ejido San Agustín Citlali
	San Agustín Poteje Sur	Ejido el Tullillo
	San Agustín Tabernillas	Ejido Ocoyotepec
	San Antonio Buenavista	Ejido Presa de Arroyo Zarco
	San Antonio Ocoyotepec	Ejido Ocoyotepec
	San Cristóbal	Ejido San Cristóbal
	San Isidro (San Isidro El Reservado)	E. San Francisco Tlalcalcalpan
	San Mateo Tlalchichilpan	C.A. San Mateo Tlalchichilpan
	San Nicolás	Ejido San Lorenzo Cuauhtenco
	San Nicolás Amealco	Ejido San Nicolás Amealco
	San Pedro (La Estanzuela)	Ejido San Pedro
	San Pedro de la Hortaliza	Ejido Los Pintados
	Santiaguito	Ejido San Diego
	El Santito	Ejido Yebucibi
	La Soledad Ocoyotepec	Ejido Ocoyotepec
	La Tinaja	Ejido La Tinaja
	El Tullillo	Ejido San Agustín Poteje
	La venta	Ejido Ocoyotepec
Total = 51		

Cuadro 3.7 (Continuación)

Zona Metropolitana de Toluca: Localidades ejidales, 1991

Municipios de la ZMT	Localidades ejidales registradas en 1991	
	Nombre	Ejido al que pertenece
Lerma	Analco (Colonia Agrícola)	Ejido Santiago Analco
	Barranca Grande	C.A. Sta. Maria Tlalmimilolpan
	Colonia Alvaro Obregón	Ejido Sta. Maria Tlalmimilolpan
	Colonia Guadalupe Victoria	C.A. San Lorenzo Huitzitzilapan
	La Concepción Xochicuátla	Ejido San Francisco Xochicuátla
	Espino (El Espino Peralta)	Ejido Sta. Maria Zolotepec
	Flor de Gallo	C.A. San Lorenzo Huitzitzilapan
	Francisco I. Madero	Ejido Sta. Maria Zolotepec
	López Mateos	C.A. San Lorenzo Huitzitzilapan
	Los Manzanos	Ejido San Francisco Xochicuátla
	Las Mesas (Las Mesas Huitzitzilapan)	C.A. San Lorenzo Huitzitzilapan
	Metate Viejo (Metate Viejo Tlalmimilolpan)	C.A. Sta. Maria Tlalmimilolpan
	Peñas Cuatas	C.A. San Lorenzo Huitzitzilapan
	Pueblo Nuevo (Pueblo Nuevo Tlalmimilolpan)	Ejido Sta. Maria Tlalmimilolpan
	Puente de León	Ejido Santa Maria Zolotepec
	Rancho Viejo	Ejido San Francisco Xochicuátla
	Reforma Tlalmimilolpan	Ejido Sta. Maria Tlalmimilolpan
	San Agustín Huitzitzilapan	C.A. San Lorenzo Huitzitzilapan
	San Francisco Xochicuátla	Ejido San Francisco Xochicuátla
	San Lorenzo Huitzitzilapan	C.A. San Lorenzo Huitzitzilapan
	San Martín Huitzitzilapan	C.A. San Lorenzo Huitzitzilapan
	San Mateo Atarasquillo	Ejido Santa Maria Atarasquillo
	San Nicolás Peralta	Ejido San Nicolás Peralta
	San Pedro Huitzitzilapan	C.A. San Lorenzo Huitzitzilapan
	Santa Catarina	Ejido Santa Catarina
	Santa Cruz Huitzitzilapan	C.A. Sta. Maria Tlalmimilolpan
	Santa Maria Tlalmimilolpan	C.A. Sta. Maria Tlalmimilolpan
	Santiago Analco	C.A. Santiago Analco
	Unidad Huitzitzilapan	C.A. San Lorenzo Huitzitzilapan
	Zacamulpa Huitzitzilapan	C.A. Sta. Maria Tlalmimilolpan
	Zacamulpa Tlalmimilolpan	Ejido San Francisco Xochicuátla
	Santa Cruz Chignahuapan	Ejido San Miguel Ameyalco
Total = 32		
Metepiec	Metepiec	Ejido San Salvador Tizatlali
	San Francisco Atizapan	E. San Miguel Totocuitlapilco
	San Lucas Tunco	E. San Miguel Totocuitlapilco
Total = 3		
Mexicaltzingo	San Isidro (Mexicaltzingo)	Ejido Mexicaltzingo
Total = 1		
Ocoyoacac	Cañada Honda	C.A. San Juan Coapanoaya
	Cima	Ejido San Jerónimo Acazolco
	Colonia Ortiz Rubio	Ejido San Miguel Ameyalco
	La Conchita	C.A. San Juan Coapanoaya
	Loma Bonita	C.A. Sta. Maria la Asunción T.
	Loma de los Esquiveles	C.A. Sta. Maria la Asunción T.
	La Marqueza	Ejido San Jerónimo Acazolco
	El Peñón	C.A. San Juan Coapanoaya
	El Pirame	Ejido san Martín Ocoyoacac
	Quinta Los Barandales	Ejido san Martín Ocoyoacac
	Río Hondito	Ejido San Juan Coapanoaya
	San Jerónimo Acazolco	C.A. Sta. Maria la Asunción T.
	San Pedro Atlapulco	Ejido San Pedro Atlapulco
Valle del Silencio	Ejido San Pedro Atlapulco	
Joquicingo (Xochicingo)	C.A. Sta. Maria la Asunción T.	
Total = 15		

Cuadro 3.7 (Continuación)
Zona Metropolitana de Toluca: Localidades ejidales, 1991

Municipios de la ZMT	Localidades ejidales registradas en 1991	
	Nombre	Ejido al que pertenece
Otzolotepec	El Capulín	Ejido Santa Maria Tetitla
	Ejido de Mozoquilpan	Ejido San Mateo Mozoquilpan
	Ejido de Tetitla	Ejido Santa Maria Tetitla
	Loma de Maguey	Ejido de Santa Ana Jilotzingo
	La Loma	Ejido San Bartolo Otzolotepec
	Mayorazgo (Santa Ana Mayorazgo)	Ejido Mayorazgo
	El Oxco	Ejido de Santa Ana Jilotzingo
	La Paja	Ejido San Bartolo Otzolotepec
	La Presa	Ejido de Santa Ana Jilotzingo
	La Purísima Concepción	Ejido San Bartolo Otzolotepec
	Ranchería Bernal	Ejido de Santa Ana Jilotzingo
	La Rosa	Ejido de Santa Ana Jilotzingo
	San Juan	Ejido San Bartolo Otzolotepec
	Santa Ana Jilotzingo	Ejido de Santa Ana Jilotzingo
	La Trampa	Ejido de Santa Ana Jilotzingo
	Las Trojes (San Isidro Las Trojes)	Ejido La Concepción Hidalgo
	Villa Seca (La Providencia Villa Seca)	Ejido La Providencia
	La Y	San José Buenavista El Grande
Total = 18		
San Mateo Atenco	La Bomba	Ejido San Mateo Atenco
Total = 1		
Toluca	Arroyo Vista Hermosa (Col. Cerrillo V. Hermosa)	Ejido San Pedro Totoltepec
	Aviación (Col. Aviación)	Ejido San Pablo Autopan
	Barrio Calvario	C.A. Santiago Tlacotepec
	Barrio Cristo Rey	C.A. Santiago Tlacotepec
	Barrio de Jesús Fracc. 1	Ejido San Pablo Autopan
	Barrio de Jesús Fracc. 2	Ejido San Pablo Autopan
	Canalejas	Ejido San Mateo Otzacatipan
	Cerrillo Vista Hermosa (El Cerrillo)	Ejido San Pedro Totoltepec
	El Coecillo	Ejido San Pedro Totoltepec
	Colonia Altamirano	Ejido San Mateo Oxtotitlán
	Colonia el Pacifico	Ejido Capultitlan
	La Concepción	E. San Cristóbal Huichochitlán
	La Constitución	Ejido San Pedro Totoltepec
	El Cajón	E. de San Lorenzo Tepaltitlán
	Ejido de Almoloya de Juárez	Ejido San Martín Totoltepec
	Ejido de Calixtlahuaca	Ejido Calixtlahuaca
	Ejido de Nova (La Era)	C. A. Calixtlahuaca
	Ejido San Andrés Cuexcontitlán	Ejido San Diego Linares
	Ejido San Lorenzo Tepaltitlán	Ejido Santiaguito Tlalcilacalli
	Ejido San Mateo Otzacatipan	Ejido Santiaguito Tlalcilacalli
	Ejido Santa Cruz Atzacapotzaltongo	E. Santa Cruz Atzacapotzaltongo
	El Embarcadero	Ejido San Mateo Atenco
	Jicaltepec Autopan	Ejido San Pablo Autopan
	Jicaltepec de Cuexcontitlán (Cuexcontitlán)	Ejido San Andrés Cuexcontitlán
	Magdalena Otzacatipan	Ejido San Mateo Otzacatipan
	Ojo de Agua	Ejido San Pablo Autopan
	La Palma	Ejido Santiaguito Tlalcilacalli
	Palmillas	E. Santa Cruz Atzacapotzaltongo
	La Planada	C. A. Calixtlahuaca
	Ranchería San Isidro	Ejido Calixtlahuaca
	Rancho La Presa	Ejido San Pablo Autopan
	Rancho las Lupitas	Ejido de Almoloya de Juárez
	El Refugio	C.A. Santiago Tlacotepec
Total = 33		

Cuadro 3.7 (Continuación)
Zona Metropolitana de Toluca: Localidades ejidales, 1991

Municipios de la ZMT	Localidades ejidales registradas en 1991	
	Nombre	Ejido al que pertenece
Toluca	San Carlos	Ejido San Pablo Autopan
	San Cayetano Morelos (San Cayetano)	Ejido la Cabecera
	San Diego de los Padres Cuexcontitlán Secc. 5A	Ejido San Diego de los Padres
	San Diego de los Padres Cuexcontitlán Secc. 5B	Ejido San Diego de los Padres
	San Diego de los Padres Cuexcontitlán	Ejido San Andrés Cuexcontitlán
	San Diego Otzacatipan	Ejido San Mateo Otzacatipan
	San Francisco Totoltepec	Ejido San Pedro Totoltepec
	San Juan 4 Sección de San Andrés Cuexcontitlán	Ejido San Andrés Cuexcontitlán
	San José Buenavista Chico	Ejido Tlachaloya
	San José Guadalupe (San José Guadalupe Otzacatipan)	Ejido San Mateo Otzacatipan
	San José La costa	Ejido San José Pathe
	San Juan Tilapa	C.A. Santiago Tlacotepec
	San Marcos Yachihuacaltepectl	San Marcos Yachihuacaltepectl
	San Miguel Totoltepec	Ejido San Pedro Totoltepec
	San Miguel Zacango (Rancho)	Ejido Cacalomacan
	San Nicolás Tolentino	Ejido San Mateo Otzacatipan
	San Salvador	Ejido Santiago Miltepec
	Santa María Guadalupe	C.A. Santiago Tlacotepec
	Santiago Tlacotepec	C.A. Santiago Tlacotepec
	Sebastián Lerdo de Tejada	Ejido San Martín la Puerta
	Tlachaloya 2da. Sección	Ejido Tlachaloya
	La Trinidad	E. San Cristóbal Huichochitlán
	Zimbrones (Ejido de Santiago Tlaxomulco)	Ejido Santiago Tlaxomulco
	Total = 23	
Xonacatlán	La Cañada	Ejido Santa María Zolotepec
	Cumbre de Dos Caminos	Ejido San Miguel Mimiapan
	Dos Caminos	Ejido San Miguel Mimiapan
	Emiliano Zapata	Ejido San Francisco Xonacatlán
	El Espino	Ejido San Bartolo Otzolotepec
	Jardona	Ejido San Francisco Xonacatlán
	El Potrero	Ejido San Miguel Mimiapan
Santa Cruz	Ejido San Miguel Mimiapan	
	Total = 8	
Zinacantepec	Buenavista	Ejido Buenavista
	Cañada	Ejido San Antonio Acahualco
	Cerro del Murciélago (El Murciélago)	E. San Francisco Tlalcilcalpan
	Ciendabajo	Ejido San Antonio Acahualco
	Colonia Guadalupe	E. San Francisco Tlalcilcalpan
	Contadero de Matamoros (San José el Contadero)	Ejido San José el Contadero
	Cruz Colorada	Ejido San Cristóbal Tecolotl
	La Herradura	Ejido San Antonio Acahualco
	La Huerta (Morelos)	Ejido San Juan de las Huertas
	La Joya	E. San Francisco Tlalcilcalpan
	La Laguna	Ejido San Luis Mextepec
	La Lima	Ejido San Nicolás Amealco
	Loma Alta	Ejido Loma Alta
	Loma de San Francisco	E. San Francisco Tlalcilcalpan
El Molino	E. San Francisco Tlalcilcalpan	
Ojo de Agua	Ejido Ojo de Agua	
Puerta del Monte (La Puerta)	Ejido La Puerta	
	Total = 17	

Cuadro 3.7 (Concluye)

Zona Metropolitana de Toluca: Localidades ejidales, 1991

Municipios de la ZMT	Localidades ejidales registradas en 1991	
	Nombre	Ejido al que pertenece
Zinacantepec	Recibitas (Reciditas)	Ejido Zinacantepec
	Rinconada Tecaxic	Ejido Tecaxic
	San Bartolo del Llano	Ejido Santa Maria del Monte
	San Lorenzo Cuauhtenco	Ejido San Lorenzo Cuauhtenco
	San Pedro Tejalpa	Ejido San José el Contadero
	Serratón	C.A. Tecaxic
	Tejalpa	Ejido Tejalpa
	Transfiguración	Ejido San Cristóbal Tecolit
Total = 8		
Total localidades ejidales ZMT = 211		

Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI, Indicadores Básicos Censales, VII Censo Agropecuario 1991. Estado de México.