

# DEFICIENCIAS ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES: OCUPACIÓN DEL ESPACIO Y CONFORMACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN LA ZONA METROPOLITANA DE TOLUCA

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

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

*Héctor Campos Alanís<sup>3</sup>*

## RESUMEN

Para ordenar, regular y controlar la ocupación del espacio el Estado se basa en políticas urbanas e instrumentos jurídicos y administrativos, a pesar de ello la población sigue conformando asentamientos humanos fuera de toda legalidad; la causa fundamental es la incapacidad de las autoridades municipales para atender las demandas y necesidades colectivas. El objetivo del trabajo es conocer y analizar los instrumentos de control y vigilancia que operan los municipios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca, a fin de identificar los problemas y causas que determinan dicha incapacidad. El resultado es que las políticas de ordenamiento del territorio establecidos por el Estado son rebasadas por las acciones de la población.

**Palabras clave:** deficiencias administrativas, espacio, asentamientos humanos, irregularidad

## ABSTRAC

To order, regulate and control the occupation of space the state is based on urban policies and legal and administrative instruments, nevertheless the population continues to shape human settlements beyond all legality; the root cause is the inability of local authorities to meet the demands and collective needs. The aim of this work is to know and analyze the control and

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México, [pl\\_js@hotmail.com](mailto:pl_js@hotmail.com)

<sup>2</sup> Doctor en Urbanismo, Universidad Autónoma del Estado de México, [jrcalderon@uaemex.mx](mailto:jrcalderon@uaemex.mx)

<sup>3</sup> Maestro en Estudios Urbanos y Regionales, Universidad Autónoma del Estado de México, [hect\\_51@uaemex.mx](mailto:hect_51@uaemex.mx)

monitoring instruments operating the municipalities of the metropolitan area of the city of Toluca, in order to identify problems and causes that determine such inability. The result is that regional planning policies established by the State are overwhelmed by the actions of the population.

**Keywords:** administrative deficiencies, space, human settlements, irregularity

## **INTRODUCCIÓN**

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

El Estado y la sociedad, en su conjunto, interactúan y contribuyen a la formación de un espacio social heterogéneo, donde las conductas de los grupos sociales enmarcan las formas de ocupación del espacio para satisfacer sus necesidades de suelo y vivienda, no obstante se observa una incapacidad de las autoridades para hacer frente a los problemas de la sociedad, cuya causa fundamental son los sistemas y procedimientos de atención de las demandas y necesidades colectivas. El resultado es la ocupación de espacios fuera de toda legalidad; la función de las autoridades ha sido rebasada por las acciones de la sociedad, al satisfacer sus necesidades de suelo y vivienda por sus propios medios, recursos, y en espacios no aptos para el desarrollo urbano.

Abott (2001) señala que la causa fundamental de esta incapacidad se centra en los sistemas y procedimientos de atención de las demandas y necesidades colectivas, donde los servicios

públicos son sujetos a una burocracia que no está en condiciones de hacer frente al problema. Esta situación se refleja en la incapacidad de las autoridades para controlar la ocupación ilegal del espacio y, por consecuencia, la creciente aparición de asentamientos humanos irregulares en las zonas metropolitanas del país.

El presente trabajo tiene como propósito abordar el fenómeno desde una perspectiva metropolitana, para delimitar la responsabilidad de los municipios y la sociedad en el proceso de ocupación ilegal del espacio, así como contribuir a la identificación de los instrumentos jurídicos y administrativos y las causas de la incapacidad de las autoridades para controlar la ocupación del espacio en la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca. Para comprobar este planteamiento se estableció como objetivo conocer y analizar los instrumentos jurídicos y los sistemas administrativos que operan los mecanismos de control municipal en el proceso de ocupación del espacio en la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca, a efecto de identificar los problemas y causas que determinan dicha incapacidad.

La metodología será un referente para que los investigadores en la materia, las autoridades y la sociedad, puedan conocer, identificar y comprender el fenómeno y las causas que provocan la incapacidad administrativa para atender las necesidades colectivas; se pretende contribuir en el desarrollo del conocimiento en materia jurídica y territorial desde el punto de vista de un estudio aplicado a un problema común entre la población, en los territorios municipales y en un entorno metropolitano.

### **Metodología**

El desarrollo de la investigación se sustenta en el método deductivo con una visión sistémica, consistente en la formulación del fundamento teórico del fenómeno de estudio; la derivación y descripción de las variables conceptuales y su aplicación empírica a un caso de estudio. La

investigación empírica se sustentó en el Método Mixto de investigación, que involucró el uso de métodos cualitativos y cuantitativos, centrándose en el significado de las relaciones sociales (Vela, 2004). Los métodos cualitativos fueron la herramienta para explicar e interpretar los problemas sociales (Tarrés, 2004); su aporte fue recoger información sobre percepciones, motivaciones y autoanálisis que las personas realizan sobre sus propias experiencias (Ander-Egg, 1993)

La recopilación de la información se obtuvo de la aplicación de entrevistas cualitativas a funcionarios de los 14 municipios que integran la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca, que intervienen en el proceso de regulación de la ocupación ilegal del espacio y en el proceso operativo de los mecanismos de control y vigilancia (Kahn y Cannell, 1977; Brimo, 1972). La información obtenida fue sujeta a un proceso de codificación, a fin de traducir la serie de respuestas para su tabulación y desarrollar el tratamiento estadístico-matemático.

## **Fundamento teórico**

### *Ocupación del espacio*

La teoría de la Escuela Sociológica Francesa inspira las transformaciones urbanas, hace notorio los cambios en la morfología de la ciudad, teniendo como punto de investigación al Estado y su política de planificación urbana, observando cómo impacta en las acciones de la sociedad. El Estado, al captar los cambios profundos que se producen, realiza un esfuerzo para regularizar el crecimiento caótico de la ciudad, incurriendo en la conformación de la estructura urbana y constituyéndose como un factor determinante en la conformación del espacio urbano. Las crecientes demandas de la población, así como la incapacidad del Estado para dar respuesta, ven la necesidad de crear un modelo de planificación cuyas políticas urbanas se convierte en el instrumento de control, regulación y de conservación.

Las acciones urbanas se legitiman bajo el supuesto de la aplicación de la planificación, presentándose así un proceso de expansión económica e ideológica a través de políticas públicas implementadas por el Estado para orientar el crecimiento y ordenar el territorio (Lezama, 2002). El espacio no es ajeno a las acciones colectivas, se ha analizado como producto de las relaciones sociales, que modifican su entorno y características naturales, como manifestaciones de las relaciones sociales que se desarrollan y se desenvuelven en él.

De esta manera, el planteamiento teórico del análisis se sustenta en el punto de vista de pensadores de la Escuela Sociológica Francesa (Lefebvre, 1973, 1991; Castells, 1977, 1978, 1983), al considerar a la ciudad como el lugar donde se desenvuelven las más diversas formas de alienación el territorio es el lugar donde se observan, además de los elementos físicos que conforman la naturaleza, diversas formas de socialización, es decir, la coexistencia de agentes y actores que crean formas de relaciones sociales.

La ocupación del espacio está determinada por las relaciones sociales que se desarrollan en él, y son éstas las que le dan el sentido social; de acuerdo a Rueda (1999) y Del Soto (1987, 2002) se identifican dos mecanismos para ocupar el espacio: el *legal* y el *ilegal*.

1. El *legal*. Este proceso se sustenta en la ocupación del *espacio* mediante acciones reguladas por el Estado reconocido como un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se pone en una irremediable contradicción consigo misma, y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurar. Pero a fin de que las clases antagónicas, de opuestos intereses económicos no se consuman así mismas y a la sociedad con luchas estériles, hacerse necesario un poder que domine ostensiblemente a la sociedad y se encargue de dirimir el conflicto o mantenerlo dentro de los límites del “orden”. Y ese poder, nacido de la sociedad,

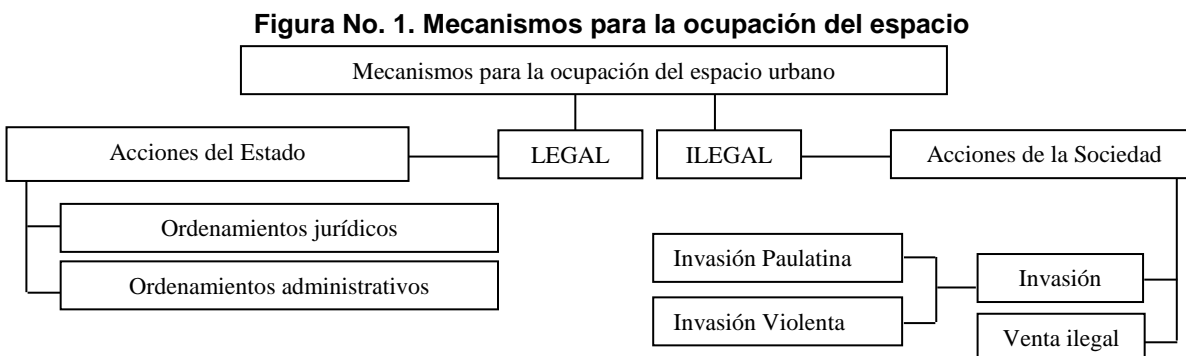
pero que se opone por encima de ella y se le hace cada vez más extraño, es el Estado.”  
(Engels, 1992)

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

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

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

Estos dos mecanismos constituyen el proceso mediante el cual la sociedad ocupa el espacio, en el cual intervienen directamente los agentes y actores sociales involucrados, de hecho esta intervención involucra el carácter social del proceso, y es en éste donde se desarrollan las más diversas formas de ocupación, en cuyas acciones se desenvuelve el proceso para ocupar el espacio y satisfacer sus necesidades (ver figura 1)



**Fuente: Elaboración propia con base a Rueda (1999) y Del Soto (1979)**

## Resultados de la investigación

*Marco político, jurídico y administrativo municipal para la ordenación del espacio.*

Considerando los argumentos de Pérez (2002), no podemos hablar de una planificación del desarrollo urbano, como un instrumento propio del Estado, sin abordar los ordenamientos jurídicos e instituciones que intervienen en las relaciones sociales, convirtiéndose en un conjunto de instituciones que ordenan, regulan y controlan la ocupación del *espacio*. El Estado tiene las facultades para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades.

El artículo 27 constitucional faculta al Estado, en coordinación con los gobiernos municipales, para regular las acciones en materia de ordenamiento del territorio y la ocupación del espacio, dándole a este último la autonomía para orientar, regular y controlar su propio desarrollo urbano, principio establecido en el artículo 115 constitucional, en el que se precisan las atribuciones del municipio en cuanto a la planeación y administración urbana, permitiendo al municipio la competencia para administrar el desarrollo urbano en su territorio.

Los antecedentes en materia legislativa para el ordenamiento del territorio en el Estado de México, no ha sido ajeno a la influencia de las acciones federales y estatales. Con la aprobación del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México (GEM, 2001) y la publicación de su Reglamento en el año 2002 (GEM, 2002), se establecen las bases jurídicas para que los municipios ordenen, regulen y controlen su propio desarrollo urbano, razón por la cual los municipios determinan ya sus propios procedimientos para emitir los permisos y licencias, así como para operar los instrumentos necesarios para el control de la ocupación del espacio urbano.

Estos ordenamientos redefinen los ámbitos de competencia de las autoridades estatales y municipales, para transferir a estas últimas las nuevas funciones que les atribuye el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se señalan las disposiciones reglamentarias relativas a la planeación, ordenación, regulación, control, vigilancia y fomento del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población de la entidad.

#### *Instrumentos municipales de control y vigilancia.*

Los instrumentos de control y vigilancia que operan los municipios deben asegurar la transparencia y permanencia de las acciones, dar seguridad jurídica a los agentes urbanos

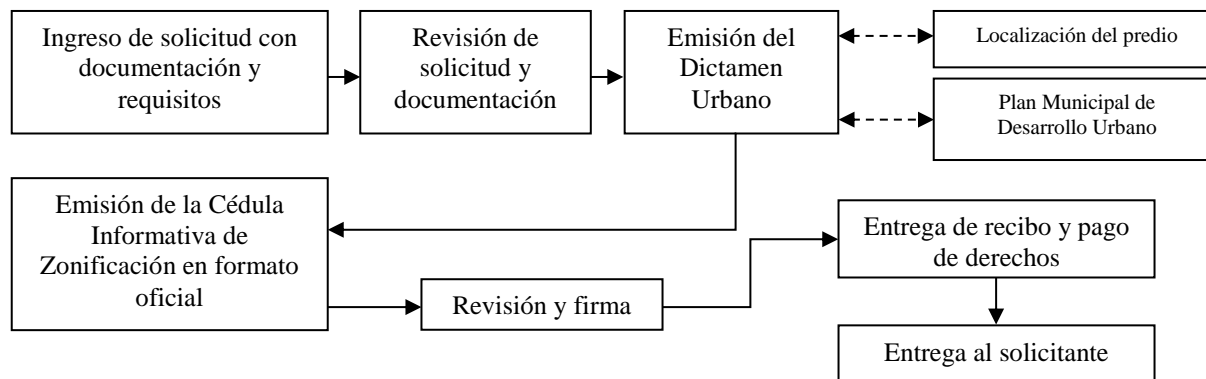


involucrados, garantizar la participación equitativa de los beneficios y costos del desarrollo urbano entre las partes, así como asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías, particularmente de aquellas derivadas de los territorios locales; permiten a las autoridades municipales incidir en el control de los usos del suelo de los centros de población; funcionan como instrumentos regulatorios, donde la ley impone el cumplimiento de las preinscripciones urbanísticas contenidas en los planes urbanos y en la ley, mediante licencias, permisos, autorizaciones y mecanismos de control.

En el presente análisis se identifican los principales instrumentos de control y vigilancia que los municipios deberán operar para desarrollar el proceso de ordenación, regulación y control en la ocupación del espacio en el Estado de México, siendo los siguientes:

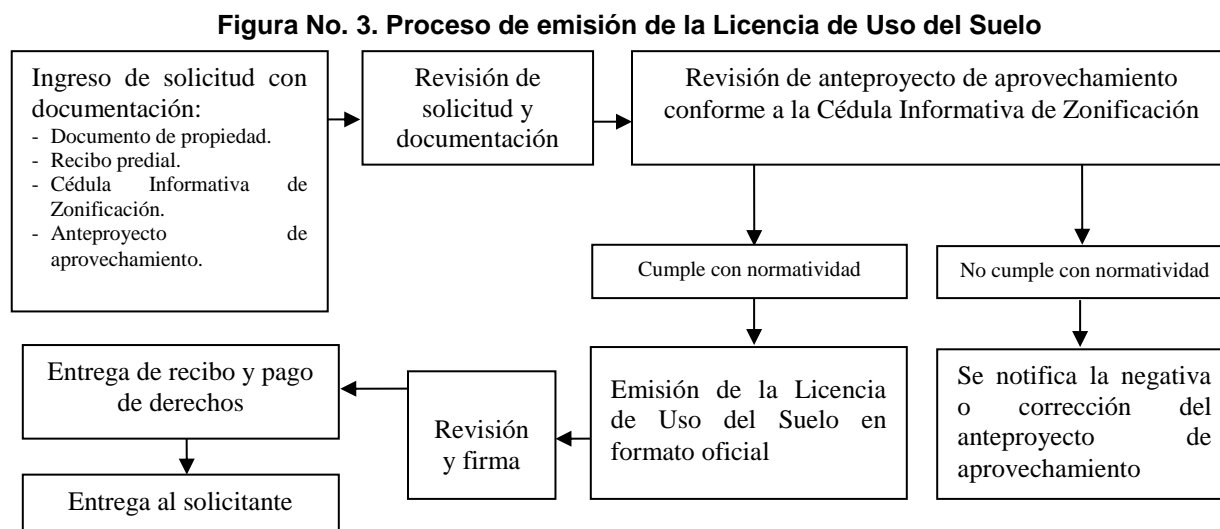
*Cedula Informativa de zonificación.* Es el documento que tiene como finalidad informar y orientar a los particulares respecto a la normatividad contenida en los planes municipales de desarrollo urbano o los planes de centros de población, a petición expresa de los interesados, el municipio, a través de la dependencia municipal encargada del desarrollo urbano, para indicar usos del suelo, densidades, intensidades máximas de aprovechamiento u ocupación del suelo y las restricciones aplicables a un determinado predio o inmueble, conforme a un procedimiento administrativo (ver figura No. 2).

**Figura No. 2. Proceso de emisión de la Cédula Informativa de Zonificación**



**Fuente: Elaboración propia con base investigación documental y de campo.**

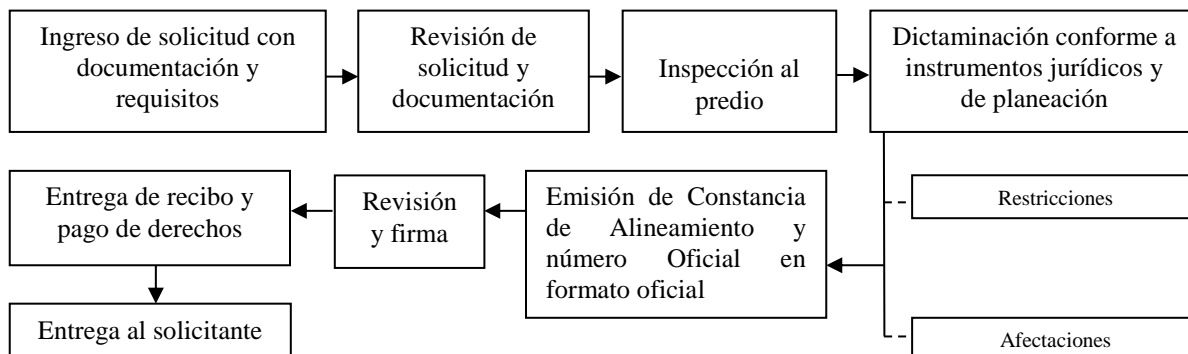
*Licencia de Uso del Suelo.* Es un instrumento que tiene como finalidad determinar el aprovechamiento con fines urbanos o la edificación en cualquier predio ubicado en la entidad: usos del suelo, densidades, intensidades máximas de aprovechamiento u ocupación del suelo y las restricciones aplicables a un determinado predio o inmueble. La figura No. 3 establece el procedimiento al cual se sujeta la emisión de la Licencia de Uso del Suelo.



**Fuente: Elaboración propia con base investigación documental y de campo.**

*Alineamiento y número oficial.* Es un instrumento que determina la traza sobre el terreno que limita la construcción de un predio respecto a la vía pública, conforme a lo establecido en el plan municipal de desarrollo urbano de Toluca, los planes parciales de desarrollo urbano y a la normatividad adicional aplicable en la materia; así como, en su caso, asignar un número oficial único para la identificación del mismo. La figura No. 4 muestra el proceso bajo el cual se desarrolla su emisión.

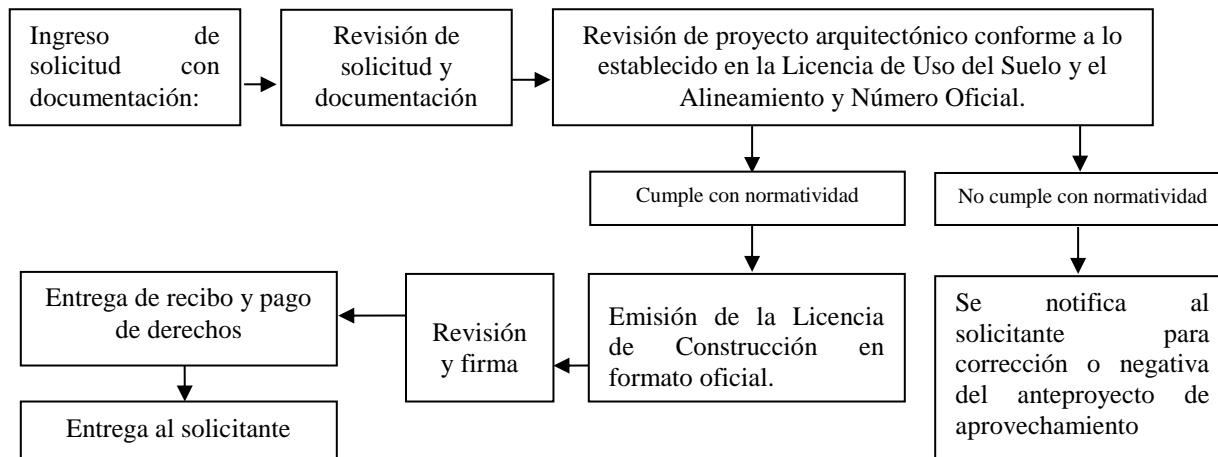
**Figura No. 4. Proceso de emisión del Alineamiento y Número Oficial**



**Fuente:** Elaboración propia con base investigación documental y de campo.

*Licencia de construcción.* Es el instrumento que autoriza los planos con las especificaciones técnicas y arquitectónicas a las cuales se sujetará la obra física a desarrollar, conforme a lo establecido en la normatividad señalada en la Cédula Informativa de Zonificación y conforme al aprovechamiento establecido en la Licencia de Uso del Suelo. Podrá autorizar uno o más de los rubros señalados conforme a las necesidades del solicitante, conforme al proceso referido en la figura No. 5; en algunos casos podrá autorizarse simultáneamente con la licencia de uso del suelo.

**Figura No. 5. Proceso de emisión de la Licencia de Construcción**



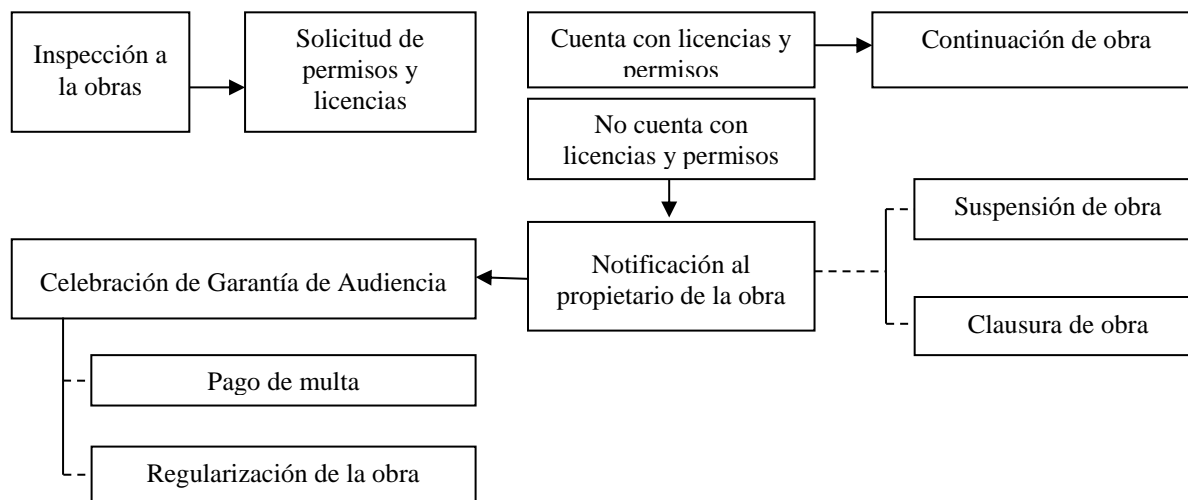
**Fuente:** Elaboración propia con base investigación documental y de campo.

*Inspección.* Tiene como propósito llevar un seguimiento y vigilancia, mediante el proceso establecido en la figura No. 6, respecto a la ocupación del espacio urbano que se localicen en el

territorio municipal, a efecto de determinar si las mismas cumplen con la normatividad en materia de desarrollo urbano; la inspección se da en tres categorías:

- *Obra en proceso de construcción en ejecución:* Es aquel proceso que se desarrolla cuando en obra se localiza gente ejecutando trabajos concernientes a la construcción.
- *Obra en proceso de construcción suspendida:* Es el proceso en el cual al momento de la inspección no se localiza gente ejecutando trabajos concernientes a la construcción, pero que evidentemente los trabajos han sido recientes o que el proceso de construcción no ha concluido.
- *Obras en proceso de construcción terminada:* Inspección que se realiza cuando la obra se concluye y el producto del mismo se encuentra integrado en todas sus partes; se entiende que dicho proceso concluye cuando el inmueble cuenta con acabados, puertas y ventanas.

**Figura No. 6. Inspección de obra**

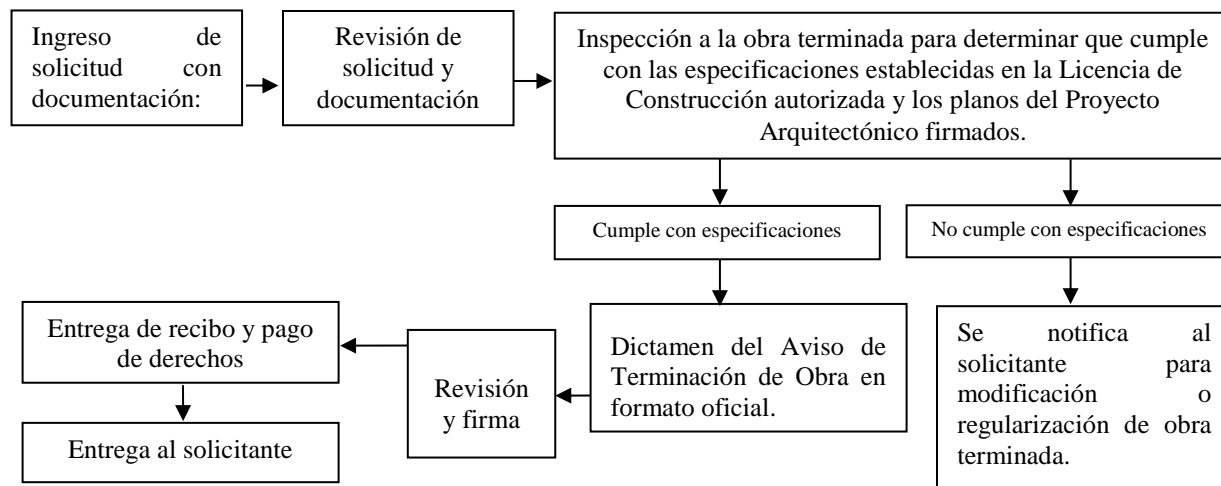


**Fuente: Elaboración propia con base investigación documental y de campo.**

*Aviso de terminación de obra.* Instrumento mediante el cual se manifiesta que la obra física autorizada ha sido concluida y que ha cumplido con los procedimientos administrativos establecidos, así como haber cumplido con la normatividad señalada en los ordenamientos

jurídicos y de planeación del desarrollo urbano aplicables al territorio donde se localiza, conforme al procedimiento señalado en la figura No. 7.

**Figura No. 7. Aviso de Terminación de Obra**



**Fuente: Elaboración propia con base investigación documental y de campo.**

#### *Delimitación de la ZMCT*

Para el desarrollo del análisis se consideró a la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca como ámbito territorial de análisis, cuya delimitación está fundamentada en un enfoque institucional, desarrollado por la Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (CONAPO-SEDESOL-INEGI, 2005). Estas instituciones reconocen como zona metropolitana al conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica.

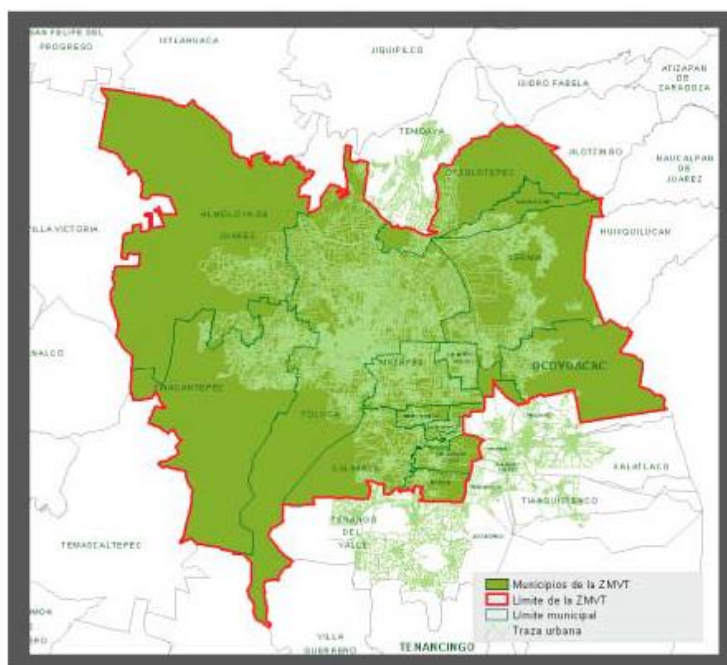
Entre los elementos más importantes en la composición, definición y delimitación de una zona metropolitana se encuentra que está formada por una ciudad con una fuerte concentración demográfica (ciudad central o núcleo central) que gradualmente expande su supremacía

socioeconómica y política hacia una o varias unidades administrativas que se encuentran subordinadas, pues la alta concentración de actividades económicas, laborales y de servicios las hacen independientes de la primera. También deben tomarse en cuenta las unidades administrativas que por su carácter estratégico forman parte de la Zona Metropolitana, la funcionalidad entre la periferia y el núcleo central, así como el volumen de su población; se incluyen además aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas.

La ZMCT está agrupada por municipios que conforman una aglomeración urbana en torno a la ciudad de Toluca, como capital del Estado de México que, junto con otras poblaciones de municipios adyacentes, ya sea por conurbación física o interacción de grandes flujos de población, se considera la zona metropolitana más cercana a la del Valle de México. El crecimiento de la ZMCT ha sido radial, a partir del centro y siguiendo las principales vías de comunicación, la unidad político administrativa y la existencia de una ciudad central (Toluca), mediante un proceso de conurbación contiguo del centro a la periferia, enfatizando la interrelación socioeconómica directa entre centro-periferia y periferia-centro, como concentración económica-demográfica.

La ZMCT se desarrolla a partir de la ciudad o núcleo central que origina el proceso y el desarrollo hacia los municipios de menor importancia y se conforma de 14 municipios: Almoloya de Juárez, Calimaya, Chapultepec, Lerma, Otzolotepec, Metepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Rayón, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec (ver figura 8).

**Figura No. 8. Conformación de la ZMCT, 2005**



**Fuente: CONAPO, SEDESOL, INEGI (2005)**

### *Ocupación irregular del espacio en la ZMCT*

En la ZMCT se identificaron 78 asentamientos humanos irregulares desarrollados en los 14 municipios de la ZMCT. El municipio que presenta más superficie ocupada en la ZMCT es Toluca, que representa el 46.0% del total existente; le sigue el municipio de Metepec, con el 12.0%; el municipio de Calimaya y Xonacatlán, con un total de 5 asentamientos humanos cada uno y representa el 6.0% del total de la ZMCT; mientras tanto, Almoloya de Juárez y Lerma, presentan 4 asentamientos humanos irregulares, que representan el 5.0%, respectivamente; el resto de los municipios sólo presentan un asentamiento humano y representan, respectivamente, un porcentaje del 3.0% (ver tabla No. 1).

**Tabla No. 1. Número de asentamientos humanos irregulares por municipio, ZMCT, 2012**

Municipio	Número de asentamientos humanos irregulares	
	Absoluto	%
Almoloya de Juárez	4	5.1
Calimaya	5	6.4
Chapultepec	3	3.8
Lerma	4	5.1
Metepéc	9	11.5
Mexicaltzingo	1	1.3
Ocoyoacac	1	1.3
Otzolotepec	3	3.8
San Antonio La Isla	3	3.8
San Mateo Atenco	1	1.3
Santa María Rayón	1	1.3
Toluca	36	46.2
Xonacatlán	5	6.4
Zinacantepec	2	2.6
<b>Total</b>	<b>78</b>	<b>100.0</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base investigación documental y de campo.

La superficie ocupada por los 78 asentamientos humanos irregulares localizados presenta un total de 8,396.61 has, es decir, el 2.8% del total de la superficie de la ZMCT (ver tabla No. 2)

**Tabla No. 5. Superficie ocupada por los asentamientos humanos irregulares ZMCT**

Municipio	Sup. M2	%
Almoloya de Juárez	523,656.42	0.62
Calimaya	227,402.15	0.27
Chapultepec	932,296.90	1.11
Lerma	3,898,826.67	4.64
Metepéc	597,808.86	0.71
Mexicaltzingo	842,676.24	1.00
Ocoyoacac	163,649.21	0.19
Otzolotepec	1,734,793.41	2.07
San Antonio La Isla	649,956.45	0.77
San Mateo Atenco	1,167,623.38	1.39
Santa María Rayón	633,841.43	0.75
Toluca	67,391,639.06	80.26
Xonacatlán	566,257.45	0.67
Zinacantepec	4,635,771.86	5.52
<b>Total</b>	<b>83,966,199.49</b>	<b>100.00</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base investigación documental y de campo.

El municipio se integra por una estructura orgánica a partir de la cual los ayuntamientos, junto con otros órganos o unidades administrativas, se encargan de ordenar, regular, controlar y vigilar la ocupación del espacio en su territorio, con base a instrumentos jurídicos y administrativos normativos. A pesar de ello, esta estructura y organización administrativa ha



sido ineficiente, en consecuencia se siguen desarrollando asentamientos humanos irregulares en la periferia sin ningún orden y fuera de toda normatividad urbana y administrativa para su regulación y ordenamiento.

#### *Deficiencias administrativas municipales*

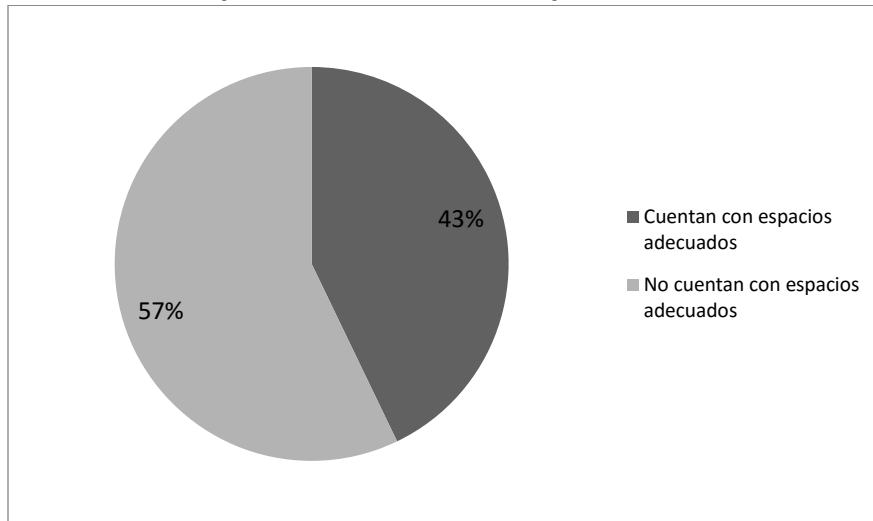
Es a través de los instrumentos de control y vigilancia del espacio que el gobierno municipal busca incidir en la ordenación de su territorio, dar certeza jurídica a la sociedad y agentes involucrados, de manera transparente. Sin embargo, resultado del análisis realizado, se han identificado problemas que hacen ineficiente el proceso administrativo en la emisión de los instrumentos de control y vigilancia del espacio en los 14 municipios de la ZMCT, siendo los siguientes:

##### a) Espacios físicos.

Tener espacios físicos adecuados dentro de las oficinas encargadas de emitir los instrumentos de control y vigilancia de la ocupación del espacio, son de vital importancia para el personal operativo, en virtud de que ello representa las condiciones adecuadas para el desarrollo óptimo de sus funciones y actividades y, en consecuencia, la atención adecuada de la población que los solicita.

Derivado de las entrevistas realizadas, del total de los 14 municipio que integran la ZMCT, el 42.9 % cuenta con espacios físicos adecuados para que el personal desarrolle adecuadamente sus funciones, lo que ha permitido dar un servicio adecuado y de calidad a los usuarios. En el resto de los municipios, que representan el 57.1 %, las autoridades municipales señalan que no cuentan con espacios adecuados para el personal que opera y emite los instrumentos de control y vigilancia, para dar una atención adecuada a la población usuaria (ver gráfica No. 1).

**Gráfica No. 1. Espacios físicos adecuados para desarrollar funciones**



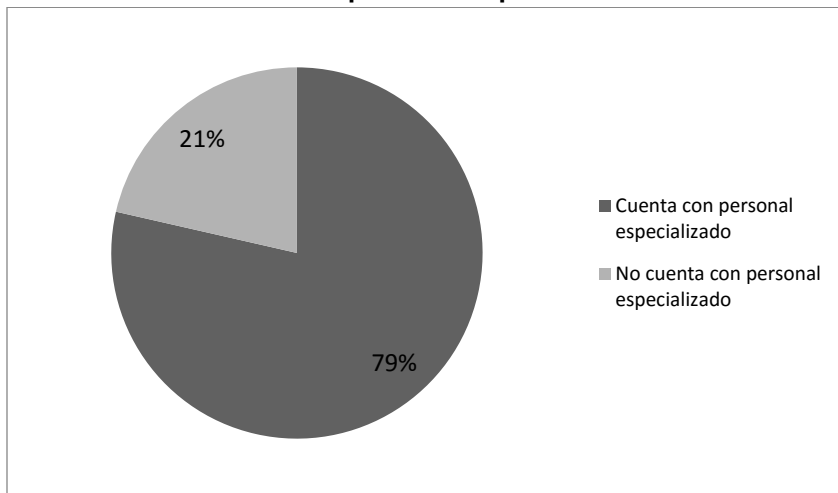
**Fuente: Elaboración propia con base investigación documental y de campo.**

b) Personal Especializado.

En el proceso de tramitación y emisión de los instrumentos de control y vigilancia, es necesario contar con personal especializado, cuya formación profesional deberá hacer más eficiente la atención a la población usuaria, de lo contrario el servicio será ineficiente y lento. Del total de los municipios que integran la ZMCT, el 78.6 % de ellos cuenta con personal especializado en la materia (ingenieros, arquitectos, planificadores, geógrafos y administradores y promotores de la obra urbana, entre otros) que dan atención personal y de manera eficiente a los usuarios que realizan alguna gestión, permitiendo con ello su agilización y una mejor respuesta y atención a los problemas que se presenten durante el proceso de emisión.

El resto de los municipios representan el 21.4%, en los cuales no todo el personal presenta una especialización en la materia, en virtud de que la mayoría de ellos, particularmente el personal operativo, ha aprendido el proceso de emisión de las licencias por necesidad y fuerza de costumbre (ver gráfica No. 2); en el caso del Ayuntamiento de Almoloya de Juárez, la persona que emite la Licencia de Construcción es una técnica en computación.

**Gráfica No. 2 Personal especializado para emisión de Licencias**



**Fuente: Elaboración propia con base investigación documental y de campo.**

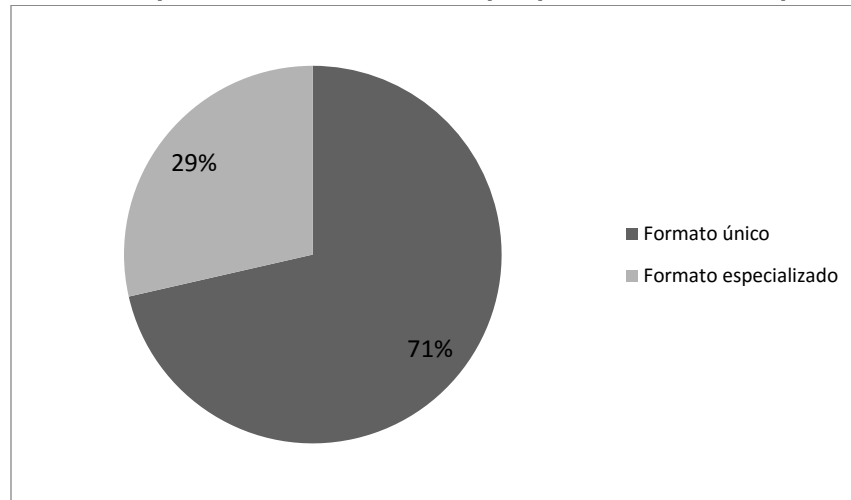
c) Formatos.

Los formatos utilizados por los Ayuntamientos para que la población solicite y emita los instrumentos de control y vigilancia del espacio, son cruciales para que la población gestione formalmente el desarrollo de sus obras, lo que hace más sencillo o, en su caso, haga más complejo el trámite para los usuarios.

Del total de los municipios que conforman la ZMCT, el 71.0 % utiliza un formato único para la emisión de todos los instrumentos (ver gráfica No. 3), mientras que solo el 29% utiliza formatos especializados por cada instrumento.

Los formatos únicos que se utilizan actualmente no se han diseñado por los ayuntamientos en turno, si bien se han hecho modificaciones éstas se dirigen a cambiar colores e imagen, particularmente aquellos que se derivan de un partido político diferente, por lo que los requisitos y los formatos siguen siendo los mismos; a pesar de ello, éstos formatos son confusos y complejos de entender por parte de la población.

**Grafica No. 3. Tipo de formatos utilizados por parte de los municipios, ZMCT**



**Fuente:** Elaboración propia con base investigación documental y de campo.

Respecto a los ayuntamientos que utilizan formatos especializados por cada uno de los instrumentos de control y vigilancia, señalan que han cambiado y adecuado sus formatos a partir del que se tenía de la administración anterior; utilizar un formato por cada uno de los instrumentos de control y vigilancia, permite a la población tener más claro los requisitos a presentar y realizar más rápido el procedimiento e instrumento solicitado.

A pesar de ello, es muy poca la atención de los funcionarios operativos para orientar a la población para el llenado de los formatos, haciendo confuso para la población el llenado del formato y, por lo tanto, del trámite.

### **Conclusiones**

El planteamiento que motivó el desarrollo de la presente investigación es que el Estado y la sociedad, en su conjunto, interactúan y contribuyen a la formación de un espacio heterogéneo, donde las conductas de los grupos sociales enmarcan las formas de ocupación del espacio para satisfacer sus necesidades de suelo y vivienda, no obstante se observa una incapacidad por parte del Estado para hacer frente a los problemas de la colectividad.

El resultado es la ocupación de espacios en las zonas metropolitanas, fuera de toda legalidad y normatividad establecida por el Estado. Su función reguladora ha sido rebasada por las acciones de la sociedad, al satisfacer sus necesidades de suelo y vivienda por sus propios medios y en espacios no aptos para el desarrollo urbano.

La causa fundamental de esta incapacidad, conforme lo establece Abott (2001), se centra en los sistemas y procedimientos de atención de las demandas y necesidades colectivas, donde los servicios públicos son sujetos de una burocracia que no está en condiciones de hacer frente al problema. Esta situación se refleja en la incapacidad de las autoridades para controlar la ocupación ilegal del espacio y, por consecuencia, la creciente aparición de asentamientos humanos irregulares.

El estudio demostró que las facultades del Estado para ordenar, regular, controlar y vigilar su desarrollo urbano son rebasadas por las acciones de la colectividad. Las facultades del Estado son limitadas para regular las acciones de la sociedad. La sociedad ocupa el espacio sin apego a las normas jurídicas y administrativas establecidas por el Estado, conformando asentamientos humanos irregulares.

La ocupación del espacio de manera irregular e ilegal se realiza en tierras localizadas en la periferia de los municipios, en zonas de expansión, y se refieren a aquellas zonas que tienen un régimen privado, social y de propiedad federal. La venta y adquisición de estas tierras se realiza de manera ilegal, fomentando la creación de más asentamientos humanos irregulares.

El fenómeno de ocupación del espacio irregular e ilegal no es motivo únicamente del nivel local, sino del nivel metropolitano. La ocupación del espacio es un proceso que se desarrolla en todos los municipios, particularmente en los municipios de menor importancia, que se vuelve un

fenómeno generalizado que trasciende a un nivel metropolitano. El proceso de ocupación del espacio en los 14 municipios analizados, sustenta que el fenómeno no es característico de lo local sino del nivel metropolitano.

Los instrumentos que operan los municipios no se aplican de manera estricta en las tierras de régimen social (ejidal y comunal). La venta de tierras y su ocupación se realiza sin apego a la normatividad jurídica y administrativa en materia urbana. La aplicación estricta de la normatividad urbana promueve acciones sociales de ocupación del espacio fuera de toda normatividad.

Las acciones de la sociedad rebasan los sistemas administrativos de control y vigilancia del espacio. Las acciones de la sociedad se centran en la ocupación ilegal del espacio, siendo su única opción en la compra de tierra de manera ilegal. Este proceso ignora los instrumentos y procedimientos administrativos establecidos por los municipios para ordenar, regular y controlar la ocupación del espacio.

Los instrumentos de control y vigilancia emitidos por el municipio son ignorados por la sociedad; ocupa y desarrolla espacios con usos habitacionales con sus propios medios y recursos, incluso sin servicios e infraestructura básica.

Existen problemas y limitaciones que hacen ineficiente el proceso de emisión de los instrumentos de control y vigilancia, limitando a la población obtener los permisos y licencias acorde a los procesos administrativos y normatividad urbana establecidos por el Estado, cuyas acciones de la sociedad se dirigen a desarrollar asentamientos humanos de manera irregular y con sus propios recursos, sin apego a la normatividad urbana.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Abbott, John**, 2001, *Remendar el tejido urbano*, s/c: mimeo
- Ander-Egg, Ezequiel**, 1995: *Autoconstrucción y ayuda mutua. El trabajo social en programas de vivienda*, Buenos Aires, Argentina: Colección política, servicios y trabajo social, LUMEN.
- Brimo, Albert** (1972), “Les méthodes d’observation des individus”, en *Les méthodes des sciences sociales*, París, Editions Montchreistien, pp. 206-221.
- Castells, Manuel**, 1977: *The Urban Question*, London: Edward Arnold.
- Castells, Manuel**, 1978: *City, Class and Power*, Brasingstoke: Macmillan.
- Castells, Manuel**, 1983: *La cuestión urbana*, México: Siglo XXI.
- CONAPO, SEDESOL, INEGI** (2005) *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2005*, CONAPO, SEDESOL, INEGI.
- Del Soto, Hernando**, 1987: *El Otro Sendero*, México: Edit. Diana.
- Del Soto, Hernando**, 2002: *El Misterio del Capital. ¿Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo?*, México: Edit. Diana.
- Engels, Federico**, 1992: *Origen de la familia. La propiedad privada y el Estado*, México: Editores Mexicanos Unidos, S.A.
- GEM** Gobierno del Estado de México, 2001: “Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México:”, en Gobierno del Estado de México, 2001: *Gaceta de Gobierno*, México: 13 de Diciembre de 2001, Gobierno del Estado de México.
- GEM** Gobierno del Estado de México, 2002a: “Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México”, en Gobierno del Estado de México, 2002: *Gaceta de Gobierno*, México: 24 de enero de 2002, Gobierno del Estado de México.
- Kahn, Robert L. y Charles F. Cannell**, 1977. “Entrevista. Investigación Social”, en David Sill, 1977: *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, Madrid: Ed. Aguilar
- Lefebvre, Henri**, 1973: *La revolución urbana*, Madrid: Alianza.
- Lefebvre, Henri**, 1978: *El derecho a la ciudad*, España, Península.

**Lefebvre, Henri**, 1991: *The production of Space*, Londres, Blackwell.

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

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

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

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