

## **La urbanización del suelo de origen social como generador del desarrollo habitacional en el municipio de Toluca, México**

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

### **Introducción**

El presente análisis presenta resultados parciales de una investigación concluida que aborda de manera más específica el fenómeno de la ocupación del suelo de origen social para usos urbanos y la producción de vivienda mediante mecanismos formales e informales, tomando como estudio de caso el área urbana del municipio de Toluca, a partir de las acciones de repartición de la tierra en el año de 1917 y las acciones de producción de la vivienda desarrolladas al año 2005. Se parte del hecho de que la expansión de la mancha urbana del municipio de Toluca se ha dado mediante la ocupación del suelo de origen social.

Para su ocupación, el suelo de origen social ha sido sujeto a programas y mecanismos oficiales para la regularización del régimen del tipo de propiedad, de la tenencia de la tierra y de acciones de expropiación, siendo ocupados con usos del suelo urbanos y destinados a la producción de vivienda. No obstante que este proceso de incorporación del suelo ha sido objeto de programas oficiales, existe una superficie territorial que aún no es sujeta de estas acciones, por lo que se han identificado dos procesos de incorporación del suelo al proceso de urbanización: formal e informal.

El presente estudio tiene como objetivo general el análisis del proceso de incorporación del suelo de origen social al fenómeno de urbanización y de la producción de la vivienda en el municipio de Toluca durante el periodo 1917-2005; dicho estudio se fundamenta en el desarrollo de dos objetivos específicos: a) el análisis de programas y acciones realizadas para incorporar suelo de origen social al proceso de desarrollo urbano y su consecuente urbanización, y; b) cuantificar las acciones de vivienda desarrolladas.

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Sociales; Universidad Autónoma del Estado de México; Tel. 01722 2149997; pl\_js@hotmail.com

En primer lugar, se analiza el florecimiento de la Reforma Agraria, que dio cauce a la producción del espacio social en el municipio de Toluca durante el periodo 1917-1959; en segundo lugar, se estudia el fenómeno urbano como producto del proceso de incorporación del suelo de origen social al desarrollo urbano y al proceso de urbanización en el municipio, a través de los mecanismos de *expropiación* y la *regularización de la tenencia de la tierra*, durante el periodo 1920-2000, así como del creciente proceso de industrialización desarrollada durante los años 40's; finalmente, el desmedido proceso urbanización para el desarrollo de vivienda en el municipio de Toluca en el periodo 1957-2005, mediante dos vías: una dirigida a la promoción de programas habitacionales a través del Fraccionamiento, Conjunto Urbano y la Lotificación en Condominio y, otra, a través de la producción de la *vivienda informal* en asentamientos irregulares.

Para el desarrollo del análisis, se aplicó un esquema teórico y conceptual construido para analizar un fenómeno de la realidad social, tomando como referente espacial el municipio de Toluca. El *Método Mixto* utilizado en el desarrollo de la investigación, involucró el uso de métodos cualitativos y cuantitativos (Vela, 2004), lo que permitió estar en contacto directo con la realidad analizada sin dejar de lado la importancia de las estadísticas, contribuyendo a la construcción de una realidad integral. El uso de métodos fueron determinantes para el desarrollo del estudio, dado que constituyen una herramienta básica de la investigación social, en virtud de la importancia que tienen para explicar e interpretar los problemas sociales (Tarrés, 2004).

### **Antecedentes**

Una principales vertiente del presente análisis es aquella dirigida a comprender la dominación que tenido el hombre sobre la naturaleza. Tomando los referentes históricos y acontecimientos que se han basado en las acciones sociales para distribuir las tierras en el territorio y la modificación de sus características naturales. Uno de los sucesos más importante con relación a la dominación del hombre sobre la naturaleza fue la llegada de los Matlazincas al valle de Toluca (conocido como valle Matlazinca o Matalcingo), que originaron las primeras agrupaciones, formando barrios y pueblos dispersos y diversificados (Rojas, 2000; Hernández, 2000), que responde al dominio del territorio con fines de dominación económica y política. La ubicación geográfica del valle de Toluca, la riqueza natural y abundante población aborígen, fueron razón para atraer a conquistadores y a pobladores españoles, ávidos de riqueza y señorío (Lagunas, 2000).

La llegada de los españoles y el establecimiento del virreinato de la Nueva España, fue razón para que los imperios indígenas se desintegraran, causando irregularidades en la tenencia de la tierra y fueran despojados de sus tierras para ser entregadas a los conquistadores, quienes le otorgaron los títulos de Encomiendas (Reza, 2000; Iturbe, 2000). Las acciones de los españoles al implantar instituciones de la dominación colonial y la resistencia de la población indígena originaron la enajenación de su tierra y su capacidad de trabajo (Fuentes, 2000)

Debido al patrón de asentamientos dispersos en el valle de Toluca, la corona española ordenó la hispanización política, juzgando conveniente reducir o congregarse a los indígenas que vivían dispersos en pueblos cercanos a sus lugares de residencia, optándose por las congregaciones de indios en barrios de distintas etnias alrededor de los pueblos indígenas establecidos, para más tarde dar paso a los Corregimientos durante el siglo XVI, como otra forma de administrar los pueblos asignados como Encomiendas.

Las acciones que determinaron con mayor importancia las relaciones sociales en el territorio lo constituye la formación de las heredades o estancias ganaderas de labor españolas en 1575, que propiciaron la estabilización económica y social de la población y concentraron grandes extensión de tierra en manos de unos cuantos terratenientes; el territorio se encontraba sujeto a un desarrollo productivo y de acciones de administración de las tierras a partir de la concentración de la población indígena en congregaciones cercanas, con la finalidad de explotarlos en actividades relacionadas con la producción agrícola. (Flores y Esquivel, 2000; Rosenzweig, 1987).

Por ello, el inicio del siglo XX representó para México una etapa de lucha contra la opresión de los sectores dominantes del país, por lo que la revolución mexicana de 1910 culminó con la repartición de las tierras a los campesinos, los indígenas y los artesanos, buscando la destitución de los terratenientes y los cacicazgos (Trevilla, 2000; Gil, 2000). El reparto de tierras fue trascendente una vez que la Constitución de 1917 declaraba que las tierras debían ser de los mexicanos y que se prohibían los grandes latifundios (Bazan, 1999). Este proceso muestra una constante y permanente apropiación del territorio y de sus recursos naturales, propiciando diversas formas de ocupación del suelo, atribuido a las relaciones sociales y luchas de clases.

En consecuencia, la lucha de los pueblos y comunidades por el control y usufructo de los recursos naturales, así como la conservación de sus tierras y sus formas de propiedad, que datan de la época colonial y se derivan del conflicto por la tierra, no debe reducirse a la disputa por el recurso físico, sino que la pugna se explica por el enfrentamiento entre diversos proyectos históricos. Esta contradicción y lucha de clases por la apropiación del espacio termina con la revolución de 1910, donde el problema agrario no se redujo a la obtención de tierras por parte de los que carecían de ella sino que la propiedad territorial representaba una posibilidad de afianzar, mantener o reconstruir aquellas socialidades tradicionales, que sólo podían consolidarse a partir de la restitución de las propiedades colectivas que fueron usurpadas.

El reparto agrario se convirtió en el factor central para el mantenimiento y legitimidad de los gobiernos posrevolucionarios federales y estatales, buscando disolver y eliminar la propiedad colectiva de los pueblos, pues contravenía la pequeña propiedad impulsada por el Estado (Aguado, 1999). Las acciones en materia agraria en el México independiente, las leyes de Reforma y el proceso de deslinde y colonización convergen en la necesidad de generar un mercado de tierras y en el fortalecimiento de la propiedad privada, con la finalidad de crear actores en que descansaría la modernización: los pequeños propietarios. El proyecto liberal para arribar a la modernización implicaba la eliminación de las socialidades colectivas (el pueblo), a fin de permitir la emergencia de una sociedad abstracta de individuos iguales.

En México este fenómeno se consolida con la Reforma Agraria, a partir de la instrumentación de procedimientos y mecanismos e instrumentos legales, iniciando con la promulgación de la Ley Agraria en 1915 y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, conforme a los señalamientos establecidos en el artículo 27 constitucional. Estas acciones correspondieron al reconocimiento jurídico y administrativo en torno a la restitución o dotación de tierras a la población, a partir de la intervención de instituciones legales, agentes sociales y la población, lográndose una relación recíproca, dando origen a nuevas formas de configurar el territorio.

### **La configuración del suelo de origen social en el municipio de Toluca.**

El presente análisis aborda el caso del municipio de Toluca, mismo que permitirá proveer la forma en que este fenómeno se ha desarrollado en un ámbito municipal. El municipio de estudio se localiza en la zona central del Estado de México, en el cual aun prevalecen

sistemas de administración sustentados en el núcleo agrario ejidal y cuya tendencia en la ocupación del suelo de origen social para su urbanización y su consecuente ocupación para fines habitacionales.

Las acciones de dotación de tierras en el municipio de Toluca fueron determinantes en virtud de que su condición esencial fue restituir las tierras a la población despojada durante la Colonia, otorgándole un medio de subsistencia a la población, por lo que aquella que no había sido beneficiada seguía dependiendo del trabajo en las tierras de las estancias y haciendas con el propósito de trabajarlas y tener un medio de subsistencia; con ello se establecieron sistemas sociales de producción basados en la pequeña propiedad y extinguiéndose los grandes monopolios y concentración de tierras en unos cuantos. Las acciones realizadas en el municipio durante el periodo 1917-1959 respondieron a un proceso de aprovechamiento del potencial productivo del territorio, donde la participación de la población no modificó sus características naturales, únicamente le otorgó un carácter social, a través de acciones de agrupaciones de origen agrario.

Estas acciones de dotación de tierras comprendieron 49 acciones, beneficiando a 24 poblaciones, con un total de 16,910 has., lo que determinó una configuración territorial heterogénea, sustentándose en dos procesos: por un lado, en la consolidación de nuevos esquemas legales que les dan legitimidad al uso y disfrute de la tierra por parte de la población, que presentaron modificaciones en su entorno natural y respondieron más a un sistema de producción basado en la pequeña propiedad; por otro lado, las relaciones sociales desarrolladas respondieron a la agrupación de la población para gestionar ante el Estado y las autoridades agrarias la aplicación de los preceptos legales contenidos en la Constitución y en la Ley Agraria para la dotación de tierras o su restitución. El resultado fue la consolidación de sistemas sociales para la producción agrícola basados en la pequeña propiedad, además de la consolidación de una institución local para la administración de estos sistemas sociales: el Comisariado Ejidal.

Estos procesos fueron la base fundamental para que el Estado estableciera mecanismos de incorporación del suelo de origen social al desarrollo urbano, provocado por el proceso de industrialización y de desarrollo urbano generado durante los años 40's, resultado del crecimiento tan explosivo de la población, que se reflejó en un acelerado crecimiento de la mancha urbana, ocupando el suelo de las zonas periféricas, modificación del entorno natural.

### **Mecanismos de incorporación del suelo de origen social al desarrollo urbano.**

Incorporar suelo de origen social al proceso de urbanización no es una acción aislada, por el contrario, se encuentra sujeto a un proceso de carácter social basado en la participación de agentes y actores sociales relacionados con las actividades del Estado, a través de procedimientos jurídicos y administrativos que le dan un sentido de bienestar social, no sólo para los individuos involucrados en el proceso sino de la sociedad en general. En el municipio de Toluca se identifican dos mecanismos a través de los cuales el suelo de origen social fue incorporado al proceso de urbanización durante el periodo 1920-2000:

#### a) La Expropiación.

De acuerdo a Reborá (2000), la expropiación constituye un acto de autoridad fundamentado en una causa de utilidad pública, promovido bajo esquemas de concertación, de manera que exista anuencia del núcleo agrario. La expropiación se encuentra reglamentada por el artículo 27 constitucional y determina que un bien expropiado, ocupado temporal, parcial o totalmente, puede limitar los derechos de dominio sobre un bien a su titular para los fines del Estado o el interés de la colectividad. En el municipio de Toluca, el proceso de expropiación fue con la finalidad de otorgarle al suelo el carácter de propiedad pública, para el desarrollo de obras y proyectos de beneficio social y colectivo, con base en el artículo 26 de la Ley Agraria.

Aún cuando las acciones de dotación y restitución de tierras fueron paralelas a la incorporación del suelo de origen social al proceso de urbanización por medio de la expropiación, tuvieron un carácter diferente, en virtud de que la expropiación fue de beneficio colectivo, dando cauce al desarrollo de la propiedad de la tierra en manos de instituciones de la administración pública del nivel federal, estatal y municipal. Dichas acciones de expropiación desarrolladas en el municipio de Toluca en el periodo 1920-1983, afectaron a ocho poblaciones en una superficie de 1,356.17 has., destinadas a obras públicas de beneficio social, entre las que destacan la construcción del campo de aviación; la construcción de la Presa José Antonio Alzate, a favor de la Secretaría de Recursos Hidráulicos; la construcción de las instalaciones de la Compañía de Luz y Fuerza de Toluca; la construcción de Ciudad Universitaria; la construcción de las instalaciones de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro; la ampliación de la empresa Chrysler, así como obras de energía eléctrica, la central de abasto y la construcción del Aeropuerto Internacional de Toluca.

b) La regularización de la tenencia de la tierra.

La regularización de la tenencia de la tierra constituye el segundo mecanismo para la incorporación del suelo de origen social al proceso de urbanización, con el propósito de dotarlo de los servicios públicos para el futuro crecimiento de la mancha urbana y representando el medio para dotar una seguridad jurídica para los propietarios. Estas acciones fueron desarrolladas por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), cuyas atribuciones permiten asistir a la población mediante la regularización de sus predios con tenencia de la tierra ejidal y determinar espacios aptos para el desarrollo urbano y la vivienda.

Los programas dirigidos a la regularización de la tenencia de la tierra se fundamentaron en las modificaciones a la Ley Agraria, dirigidos a la permisión de procesos expropiatorios en tierras ejidales para la constitución de reservas territoriales para el crecimiento de los centros de población. En el municipio de Toluca las acciones se concretaron hasta que las políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 consideraron cambios en la legislación agraria y urbana, dándose mayor peso a la política de incorporación del suelo al desarrollo urbano, enfocada al suelo de origen social; bajo estos principios surge el Programa de Certificación de Solares Urbanos (PROCEDE), que consiste en dar seguridad jurídica a los posesionarios de suelo, permitiendo a los ejidatarios obtener títulos de sus parcelas y de los solares urbanos donde habitan. Las acciones que en esta materia se dieron en el municipio de Toluca constituyeron 12,445.4 has., cuya superficie representa el 44.9% del total municipal, propiciando la incorporación de tierras al proceso de ocupación del suelo para fines urbanos y la creación de asentamientos humanos dispersos.

En su conjunto las acciones de expropiación y de regularización de la tenencia de la tierra constituyen los mecanismos legales a través de los cuales se incorporó el suelo de origen social al proceso de urbanización, donde un factor determinante fue el régimen jurídico de la propiedad, en virtud de que el tipo de propiedad determina las relaciones sociales y le dan una estructura y contenido social. Al respecto, Reborá (2000) identifica tres tipos de propiedad: *propiedad privada*. Implica diversas relaciones jurídicas entre particulares, reguladas por los códigos civiles, federales y estatales. Estas tierras están avaladas por un título de propiedad; *propiedad ejidal*. Existen dos tipos de propiedad de origen social (ejidal y comunal), que se distingue por dos formas de explotación: individual o colectiva; el ejido está constituido por parcelas, tierras de uso común y la zona de urbanización ejidal; la comunal,

contiene únicamente tierras de uso común, y; *propiedad pública*. Son los bienes del dominio público y privado de la federación, que tiene por objeto conservar y proteger la propiedad nacional.

Estos tipos de propiedad sustentan el proceso de incorporación del suelo de origen social al proceso de urbanización en el municipio de Toluca, cuya ocupación se realiza bajo procedimientos y tres modos específicos: en *primer lugar*, para el caso del régimen de propiedad de origen *privado*, se refiere a aquella que fue destinada a la fundación de las poblaciones, a través de la cual se le otorgó un reconocimiento jurídico y legal. Su naturaleza jurídica está sujeta a un proceso de reconocimiento y ocupación regulado y controlado por el Estado, sin embargo ésta no ha sido tan representativa en proyectos de desarrollo colectivo o de beneficio social, por el contrario su ocupación se ha dirigido a la incorporación de modos de producción, para crear un excedente y una plusvalía.

En *segundo lugar*, el régimen de propiedad de origen *social* (ejidal y comunal) se refiere a aquella que aunque ha sido otorgada bajo procedimientos jurídicos (en términos de la Ley Agraria), su naturaleza y propósito se dirige al beneficio de tipo colectivo, reconociendo tres tipos de áreas: a) aquellas ocupadas por los asentamientos humanos consolidados, cuyos orígenes fue la fundación de los pueblos, conocidas también como solares urbanos; b) las que han sido destinadas para el uso agrícola, para la producción agrícola y que han sido divididas en parcelas, amparadas por un certificado agrario, y; c) Las de uso común, cuya superficie pertenece a todos los ejidatarios.

En *tercer lugar*, respecto a la propiedad de origen *pública*, este se fundamenta en la social, una vez realizada la expropiación y utilizada para obras y servicios de beneficio colectivo, a la que se le otorga un reconocimiento jurídico que legitima su propiedad en beneficio de un organismo o una institución regulada por el Estado, en alguno de los tres ámbitos de gobierno y distingue tres tipos de propiedad: federal, estatal y municipal. El análisis realizado permitió la identificación de cinco tipos de régimen propiedad: privada, social, pública, propiedad social regularizada por la CORETT y propiedad social regularizada por el PROCEDE, mismas que han sido incorporadas al proceso de urbanización generado en el municipio de Toluca.

### **La urbanización del suelo de origen social en el municipio de Toluca.**

La incorporación del suelo al desarrollo urbano, de acuerdo a Rueda (1999), representa un fenómeno de transformación del suelo rústico en urbano, que responde a dos dinámicas: una endógena, generada por el mismo suelo de origen social, que provoca la oferta de terrenos y cede a la, exógena, como la demanda imperiosa de aquellos motivada por la incesante inmigración, determinado tanto por las relaciones sociales que se desarrollan en él así como las que le dan el carácter social. Este proceso se desarrolla, de acuerdo a Lauchlin (1979), Rodríguez (2000), Azuela y Duhau (1987), a partir de dos modos de producción:

#### a) Producción formal.

La producción *formal* se aborda como un proceso mediante el cual la sociedad desarrolla obras y servicios para satisfacer sus necesidades sujeto a la intervención del Estado, a partir de las disposiciones normativas y reglamentarias establecidas en los ordenamientos jurídicos y normativos que dan un orden, regulación y control a la expansión urbana, a partir de la planeación urbana. Algunas de las principales acciones que se han vertido en torno a este proceso se vinculan con las acciones del Estado, a través de la formulación y operatividad de ordenamientos jurídicos, administrativos y de planeación, correspondiendo, entre otras, a las siguientes acciones:

- Con la aprobación del primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1979, se instrumentaron acciones de planeación y ordenación del espacio para racionalizar la distribución territorial de las actividades económicas y de la población y promover el desarrollo urbano integrado y equilibrado de los centros de población.
- A partir de la creación de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda (DGDUyV) y del Organismo de Centros Estratégicos de Crecimiento (OCEC) en 1982, el Estado de México se sujetó a un proceso de ordenamiento urbano.
- Con la promulgación de la primera Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México en 1983 se integraron disposiciones para la división del suelo, sentando las bases para la planeación urbana en la entidad y establecer las facultades del gobierno estatal en la promoción y administración urbana.

- La expedición del Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca en 1985, determinó la regulación del proceso de urbanización generado por el crecimiento demográfico en los municipios conurbados del Estado de México con el Distrito Federal, caracterizando a Toluca un importante centro de población receptor de emigraciones.
  
- El proceso de metropolización que ya había figurado en los años 80's tuvo como consecuencia la absorción de localidades periféricas y de los municipios colindantes, por lo que en la nueva Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México de 1993, se incorporaron nuevas pautas en el quehacer de la planeación y la administración urbana.
  
- Las modificaciones al artículo 115 constitucional, establecieron nuevas pautas en el quehacer de la planeación; asimismo, la aprobación del Libro Quinto del Código Administrativo en el año 2001 y su Reglamento en el año 2002, establecieron las bases para abordar la dinámica urbana a través de nuevas formas de administración y de planeación urbana.
  
- Con la aprobación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca (PMDUT) en el año 2003 (GEM, 2003), se establecen facultades y atribuciones al municipio, para regular y controlar su propio desarrollo urbano.

Estas acciones representaron actividades muy intensas en lo que a nucleación centro-periferia y se verifica un proceso de desconcentración, difusión y dispersión de las actividades en la consolidación de un entorno metropolitano; se crean sectores especializados en torno a grupos de actividad, surgiendo nuevas formas de localización en actividades que forman nuevas áreas residenciales, las zonas industriales y los espacios del comercio al por mayor; además, se consolida una nueva periferia tendiente a la expansión de la ciudad hacia fuera (crecimiento periférico), acompañado de sistemas de comunicación terrestres que hace que el centro de la ciudad comience a perder su preeminencia sobre la periferia.

Como resultado de estas acciones, el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca, refiere la consolidación del área urbana conformada por una superficie de 16,066.33 has., a partir de tres cortes de tiempo:

- En 1976 se determinó una superficie urbana del orden de 2,785 has., lo que representó 6.6% de la superficie municipal de Toluca y las áreas urbanas consolidadas de las localidades que integran al municipio.
- Hacia 1989, se expandió el área urbana de la ciudad de Toluca en una superficie urbana de 5,816 has., lo que representa 13.8% de la superficie municipal y un incremento de 3,031 has. respecto al periodo anterior.
- Para el año 2002, se aprecia la expansión de los asentamientos humanos hacia la zona oriente y sur del municipio y tendiendo un incremento del orden de 10,250.33 has.

A partir de estas acciones, la incorporación del suelo de origen social al proceso de urbanización se ha desarrollado sobre la base de la participación del Estado a través de programas, instituciones y fundamentados en la legislación en la materia.

#### b) Producción informal.

La incorporación del suelo de origen social al desarrollo urbano mediante el proceso *informal* involucra la producción de objetos físicos-artificiales dirigidos a la satisfacción de las necesidades colectivas de la sociedad y que son desarrollados por la propia sociedad con medios y recursos propios, en forma precaria, fuera de toda normatividad urbana y sin ningún ordenamiento; la intervención estatal en la introducción de los servicios básicos ocurre de manera lenta, conflictiva y carece de una legitimación jurídica de apropiación del suelo.

Este proceso se relaciona con la construcción sobre terrenos no calificados ni programados para este fin, llamado también por Rueda (1999) como crecimiento espontáneo, que lo caracteriza por la movilidad e imprecisión de sus límites, así como por ausencia de orden y perifericidad socioespacial frente a las áreas centrales; generan a su vez su desarticulación al carecer, con frecuencia, de las necesarias vías de comunicación que los conecten. En el municipio de Toluca este proceso lo constituyen los llamados asentamientos irregulares, que ocupan una superficie de 1,074.02 has. y representan el 6.5% del total cuantificadas. En el municipio se identifican dos tipos de asentamientos irregulares:

- a) *Asentamientos irregulares consolidados*, en una superficie de 233.25 has., que representan el 21.7% del total de has. cuantificadas, y;
- b) *Asentamientos irregulares en proceso de consolidación*, ubicados en la periferia del área urbana de Toluca sobre uso urbano y mixto, que integran una superficie de 840.77 has. y representan el 78.2% del total de has. cuantificadas.

Estos dos tipos de asentamientos se han desarrollado a partir de las relaciones sociales individuales y colectivas para la satisfacción, con sus propios medios y recursos, de sus necesidades básicas de vivienda, infraestructura y servicios básicos, fuera de toda normatividad establecida en los planes de desarrollo urbano, no obstante esto no los exime a que una vez consdidados, sean controlados y regulados por el Estado.

### **Incorporación del suelo social al desarrollo habitacional.**

La vivienda constituye un elemento físico que estructura y le da forma al espacio, sujeta a una multiplicidad de tipos y formas de relacionarse los actores e individuos involucrados en el proceso de producción, asimismo, la vivienda presenta formas físicas que otorgan a los actores involucrados un espacio físico donde relacionarse y es resultado de la intervención y participación de agentes y actores sociales que modifican el entorno natural con objetos físicos-artificiales para fines habitacionales, cuya práctica se deriva dos modos de producción:

#### a) La producción habitacional formal

En este modo de producción de la vivienda, los capitalistas ligados al proceso (conocidos como promotores inmobiliarios) invierten su dinero única y exclusivamente con el fin de valorizarlo y reproducirlo. El capital invertido se dirige a la compra de materias primas comerciales, frecuentemente producidas en serie por empresas diferentes a la constructora. Este tipo de vivienda se inserta en un proceso en el que la intervención gubernamental es indispensable para su desarrollo, particularmente aquella que es promovida por el Estado, sujeta a normas de planeación, jurídicas y administrativas, la cual se divide a su vez en dos tipos de submercados:

*Submercado Inmobiliario.* Esta forma de promover la vivienda es objeto de una producción capitalista masiva para las capas populares, cumple normas de habitabilidad consideradas como mínimas y es construida en ubicaciones no importantes de la aglomeración (Topalov,

1978). En el municipio de Toluca este tipo de viviendas descansa sobre el proceso de producción de vivienda a través del Fraccionamiento y del Conjunto Urbano durante el periodo 1951-2005.

Las acciones de promoción inmobiliaria, a través del Fraccionamiento y el Conjunto Urbano, determinaron la construcción de un total de 35,063 viviendas, en una superficie de 8'760,619.29 m<sup>2</sup>.; esta corresponde a vivienda producida a la luz de las nuevas vertientes jurídicas establecidas en las leyes que le dieron mayor impulso y desarrollo a partir de nuevas figuras jurídicas de división del suelo, como es el caso del Conjunto Urbano en 1993, que impulsó una nueva modalidad en el desarrollo de un mayor número de viviendas destinadas a las capas mas desprotegidas de la población.

*Mercado de la vivienda privilegiada.* En este modo de producción se designan a todas las viviendas cuyo precio se aparta más o menos apreciablemente, pero de manera permanente, de la zona del precio regulador. Este tipo de vivienda se sustenta en los preceptos establecidos en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México de 1993, y descansa en la Lotificación en Condominio (Condominio), con el objeto de dividir el suelo en espacios de menor dimensión, destinadas a capas de la población con mayores recursos económicos.

Las acciones desarrolladas a través del Condominio sumaron un total de 5,573, en una superficie de 1'239,112.73 m<sup>2</sup>.; el Condominio representó una nueva modalidad en el desarrollo de vivienda para capas de la población con mayores recursos económicos, además de presentar una normatividad más estricta en la conformación de espacios con menores superficies pero con una normativa aplicable similar al de los fraccionamientos y conjuntos urbanos.

b). La producción habitacional informal.

Este proceso se inserta en un submercado inferior, dentro del mercado de la *producción no mercantilizada*, cuya demanda está orientada y constituida por todas las capas sociales cuyos ingresos son insuficientes para permitirles ser solventes en el mercado de la vivienda. La demanda es satisfecha mediante la construcción de viviendas nuevas por iniciativa de los ocupantes, en especial cuando incorpora una proporción significativa de autoabastecimiento.

Bajo el esquema de la producción no mercantilizada de la vivienda, se ha manifestado una ineficiencia del Estado en la satisfacción de las necesidades de ciertos sectores de la sociedad, como origen del fenómeno de la producción de la vivienda en un submercado *informal*, constituida como aquella que es autoproducida por sus beneficiarios, generalmente de escasos recursos; este tipo de vivienda se vuelve una opción viable que compite con la oferta formal, al brindar una calidad potencial al alcance de un gran sector de la población (Cevallos y Tarcópolus, 2000)

En el caso de la *producción no mercantilizada*, el número de viviendas sumó un total de 14,169, en una superficie de 1'074,020.00 m<sup>2</sup>., localizadas de la forma siguiente: 2381 viviendas se localizan en asentamientos irregulares *consolidados*, mientras que 11,788 viviendas se localizan en asentamientos irregulares en *proceso de consolidación*. Estas corresponden a aquellas viviendas desarrolladas fuera de toda norma de planeación, jurídica y administrativa, pero que ha dado respuesta a las demandas de la población que no están insertas o contempladas en los programas habitacionales a través de la vía formal.

La producción de vivienda desarrollada en el municipio de Toluca a través de los modos de producción *formal* e *informal*, que se insertan en la *promoción inmobiliaria* y la *producción no mercantilizada*, respectivamente, durante el periodo 1957-2005, sumaron un total de 54,805, que representan el 31.3% con respecto a las 175,024 viviendas existentes en el municipio (INEGI; 2005), en una superficie de 11'073,752.02 m<sup>2</sup>., es decir el 8.4% con respecto a la superficie clasificada con uso del suelo habitacional y el 2.6% de la superficie total municipal. Con base en lo anterior, podemos señalar que la incorporación del suelo de origen social al proceso de urbanización en el municipio de Toluca ha sido determinante en el desarrollo de la vivienda, considerando que la incorporación del suelo de origen social al proceso de urbanización para fines habitacionales alcanza el 3.6%; no obstante, respecto a la superficie ocupada para vivienda en relación a la superficie total que se encuentra clasificada como área urbana, alcanza el 6.8%. Por su parte, el número de viviendas producidas mediante los procesos formal e informal, representa el 31.3% respecto al número total de viviendas desarrolladas en el municipio.

**Conclusiones.**

En el presente estudio se ha abordado la forma en que la actual configuración urbana del municipio de Toluca ha sido objeto de un proceso de incorporación del suelo de origen social al proceso de urbanización y su posterior ocupación con fines urbanos y habitacionales, cuyas principales condicionantes se sujetan a las acciones tanto del Estado como de la sociedad, cuya encomienda particular es la satisfacción de una porción de terreno para servir como medio de producción y subsistencia como para la producción de su vivienda.

Los antecedentes vertidos en la primera parte del análisis muestra que la configuración actual del territorio en el municipio de Toluca tiene su fundamento en una serie de sucesos y hechos históricos que se sustentan en una constante y permanente lucha de clases para la apropiación de la tierra y su concentración en unos cuantos, generando con ello una creciente explotación de los sectores sociales que no presentan cuentan con ese medio de subsistencia. De esta manera el despojo de tierras durante la colonia fueron las bases fundamentales de esa constante lucha social ante el Estado para exigir un pedazo de tierra y que se sustenta en los fundamentos jurídicos planteados en la Constitución de 1917 y en la Ley Agraria, para exigir la repartición o restitución de las tierras.

El siglo XX ha sido entonces testigo de las constantes acciones del Estado para dotar o restituir tierras que les fueron despojadas a los indígenas durante la Colonia. Las acciones de dotación y restitución de tierras desarrolladas en el municipio de Toluca durante el periodo 1917-1959 constituyen un fenómeno que dio cuenta de un proceso jurídico y social que determino la conformación de áreas destinadas a la actividad agrícola, a partir de la constitución de núcleos agrarios para fines de subsistencia más que su ocupación con fines urbanos.

Por su parte, los mecanismos oficiales establecidos por el Estado para la incorporación de suelo de origen social al proceso de desarrollo urbano y su consecuente urbanización, determinan las acciones y formas más prudentes de incorporar un valor jurídico a las tierras. Las acciones de expropiación y de la regularización de la tenencia de la tierra a través del PROCEDE y la CORETT, configuraron durante el periodo 1920-2000 un proceso de incorporación de un valor y una legitimidad jurídica a áreas de tierra que en la actualidad han sido ocupadas para fines urbanos y habitacionales.

Aún cuando el proceso de ocupación del suelo de origen social con usos habitacionales no ha sido tan significativo, se considera que en el futuro estos serán las áreas que serán determinadas y utilizadas para la expansión de la mancha urbana del área urbana del municipio de Toluca. Los resultados derivados del análisis de la vivienda producida durante el periodo 1957-2005, determinan la existencia tanto de modos de producción formal como informal, es decir, los ordenamientos jurídicos no aseguran totalmente que el suelo pueda ocuparse de forma ordenada.

Al respecto, una de las limitaciones que ha tenido el suelo para su incorporación al proceso de urbanización y su posterior ocupación con fines habitacionales, ha sido el régimen del tipo de propiedad y de la tenencia de la tierra, que involucra la nula participación del estado a partir de programas oficiales para su ocupación de manera ordenada, por lo que la ocupación del suelo a través de la producción informal de la vivienda parece ser el que tiene mayor procedencia, sobre todo un carácter social más que legal.

## Bibliografía.

- Aguado, López. (1999). “Restitución de tierras y modernidad: las trampas legales de la disputa”, en Bazan, Mílada. (1999). *156 años de historia del Estado de México y perspectivas para el Tercer Milenio*, México: El Colegio Mexiquense, A.C.
- Azuela, Antonio y Emilio Duhau. (1987). “De la Economía Política de la Urbanización a la Sociología de las Políticas Urbanas”, en Sociológica. (1987). *La Ciudad, el Discurso y los Actores Sociales*, México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.
- Topalov, Cristian. (1978). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*, México: Edit. EDICOL, S.A.
- Bazan, Mílada (1999). *156 años de historia del Estado de México y perspectivas para el Tercer Milenio*, México: El Colegio Mexiquense, A.C.
- Cevallos O. y Tarchópulos D. (2000). Calidad de la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos en Bogota, COLCIENCIAS, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Flores, Laura y Ma. del Carmen Esquivel. (2000). *Monografía Delegacional de San Mateo Otzacatipan*, México: H. Ayuntamiento de Toluca.
- Fuentes, Victoria. (2000). *Monografía Delegacional de Santa María Totoltepec*, México: H. Ayuntamiento de Toluca.
- GEM Gobierno del Estado de México. (2003). “Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca”, en Gobierno del Estado de México. (2003). *Gaceta de Gobierno*, México: Gobierno del Estado de México.
- Gil, Ignacio. (2000). *Monografía Delegacional de Santiago Tlacotepec*, México: H. Ayuntamiento de Toluca.
- Hernández, Joaquín. (2000). *Monografía Delegacional de Santiago Miltepec*, México: H. Ayuntamiento de Toluca.
- INEGI Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2005). *Conteo de población 2005*, México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática CD ROM
- Iturbe, Marino. (2000). *Monografía Delegacional de San Juan Tilapa*, México: H. Ayuntamiento de Toluca.
- Lagunas, Hilda. (2000). *Monografía Delegacional de Santa Ana Tlapaltitlán*, México: H. Ayuntamiento de Toluca.
- Lauchlin, Curie. (1979). *Urbanización y Desarrollo. Un diseño para el crecimiento urbano*, México: Ediciones Gernika, S.A.

- Rebora, Alberto (2000). *¿Hacia un nuevo paradigma de la Planeación de los Asentamientos Humanos? Políticas e instrumentos de suelo urbano para el desarrollo urbano sostenible, incluyente y sustentable. El caso de la Región Oriente en el Valle de México*, México: Miguel Ángel Porrúa Editores.
- Reza, Juan. (2000). *Monografía Delegacional de Calixtlahuaca*, México: H. Ayuntamiento de Toluca.
- Rojas, Jesús. (2000). *Monografía Delegacional de San Andrés Cuexcontitlán*, México: H. Ayuntamiento de Toluca.
- Rosenzweig, Fernando. (1987). “La transformación y el desarrollo del Estado de México (1981-1940)”, en Rosenzweig Fernando y otros, 1987, *Breve historia del Estado de México*, México: El Colegio Mexiquense, A.C.
- Rueda, Rocío. (1999). *Mecanismos del crecimiento urbano en el Valle de Cuernavaca*, México: Instituto Estatal de Documentación de Morelos, Editorial PRAXIS.
- Tarrés, María L. (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
- Trevilla, Lorena. (2000). *Monografía Delegacional de San Antonio Buenavista*, México: H. Ayuntamiento de Toluca.
- Vela, Fortino. (2004). “Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa”, en Tarres, María Luisa (2004) *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, Edit. Miguel Angel Porrúa, México