



# **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

## **PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN URBANISMO**

### **PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS URBANAS DIRIGIDAS A LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN LA REGIÓN CUAUTITLÁN- TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO: 2000-2010.**

**TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRO EN URBANISMO**

**PRESENTA:**

**ULISES JOHAMIN SOTO SÁNCHEZ**

**TUTOR:**

**DR. RAFAEL MONROY ORTIZ  
FACULTAD DE ARQUITECTURA UNAM**

**MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR  
DR. HÉCTOR ROBLEDO LARA  
FACULTAD DE ARQUITECTURA UNAM  
MTRA. ANA ARECES VIÑA.  
FACULTAD DE ARQUITECTURA UNAM**

**MTRA. MARÍA DE LOS ÁNGELES ESTELA PUENTE GARCÍA.  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN UNAM  
MTRA. FLORIÁN ROSA MARTÍNEZ PERDOMO  
FACULTAD DE ARQUITECTURA UNAM**

**MÉXICO, D. F., MAYO 2016**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS URBANAS  
DIRIGIDAS A LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN LA  
REGIÓN CUAUTITLÁN-TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO 2000-2010.**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN URBANISMO**

**PRESENTA**

**ULISES JOHAMIN SOTO SÁNCHEZ**

**TUTOR**

**DR. RAFAEL MONROY ORTIZ**

**FACULTAD DE ARQUITECTURA**

**PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN URBANISMO**

**2016**

Dr. Rafael Monroy Ortiz

**Director de tesis**

Dr. Héctor Robledo Lara

Mtra. Ana Areces Viña.

Mtra. María de los Ángeles Estela Puente García.

Mtra. Florián Rosa Martínez Perdomo

**Sinodales**

### **Agradecimientos**

Agradezco a mi familia que estuvo conmigo en todo momento, a los profesores que me ayudaron en mi crecimiento profesional y a mis amigos que siempre están conmigo.

# Índice

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>Metodología: .....</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO 1: ELEMENTOS TEÓRICOS PARA LA INTERPRETACIÓN DE LA IRREGULARIDAD .....</b>	<b>11</b>
<b>1.1 Lo global y lo local.....</b>	<b>11</b>
<i>1.1.1 Metropolización .....</i>	<i>18</i>
<i>1.1.2 Posturas teóricas sobre la irregularidad urbana .....</i>	<i>22</i>
<i>1.1.3 Conceptualización de Asentamiento Humano Irregular .....</i>	<i>26</i>
<i>1.1.4 Vinculación de los elementos de discusión .....</i>	<i>31</i>
<b>CAPÍTULO 2: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LOS MUNICIPIOS .....</b>	<b>33</b>
<b>2.1 Descentralización de los Municipios y Planeación Urbana .....</b>	<b>33</b>
<i>2.1.1 Competencia urbanística del municipio.....</i>	<i>35</i>
<i>2.1.2 Tipología de los municipios mexiquenses .....</i>	<i>38</i>
<b>2.2 Participación ciudadana .....</b>	<b>40</b>
<i>2.2.1 Mecanismos de participación ciudadana .....</i>	<i>45</i>
<i>2.2.2 La participación ciudadana en el nivel municipal .....</i>	<i>48</i>
<i>2.2.3 Modelo de Naciones Unidas .....</i>	<i>51</i>
<b>CAPÍTULO 3: IRREGULARIDAD EN LA REGIÓN CUAUTITLÁN TEXCOCO.....</b>	<b>55</b>
<b>3.1 Contextualización: urbanización en América Latina .....</b>	<b>55</b>
<i>3.1.1 Generalidades de la urbanización en México .....</i>	<i>61</i>
<b>3.2 Zona Metropolitana del Valle de México .....</b>	<b>62</b>
<i>3.2.1 Tendencia de crecimiento de la ZMVM.....</i>	<i>66</i>
<i>3.2.2 Irregularidad en los municipios metropolitanos del Estado de México .....</i>	<i>69</i>
<b>CAPÍTULO 4: PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS URBANAS EN EL ESTADO DE MÉXICO.....</b>	<b>79</b>
<b>4.1 Políticas urbanas en la Zona Metropolitana del Valle de México.....</b>	<b>79</b>
<i>4.1.1 Gestión urbana .....</i>	<i>79</i>
<i>4.1.2 Normatividad aplicable a las políticas urbanas en el Estado de México .....</i>	<i>80</i>
<i>4.1.3 Políticas Urbanas en el Estado de México.....</i>	<i>85</i>
<i>4.1.4 Planes de Desarrollo Urbano en el Estado de México .....</i>	<i>89</i>

<i>4.1.5 La participación ciudadana en los gobiernos locales del Estado de México .....</i>	<b>91</b>
Conclusiones de capítulo.....	107
<b>Conclusiones generales y Propuesta .....</b>	<b>109</b>
Propuesta conceptual.....	112
<b>Referencias.....</b>	<b>116</b>
Fuentes Normatividad .....	128
<b>Índice de figuras .....</b>	<b>132</b>

## INTRODUCCIÓN

La globalización tiene efectos multidimensionales, entre los que destacan la reducción de la capacidad de reproducción social de la población y al agravamiento medioambiental. En el marco del aprovisionamiento y la localización de la vivienda son los principales factores de la disparidad social. A pesar de los cambios en la economía mundial que han obligado a reconocer un patrón de disparidad económica en las ciudades. En el contexto latinoamericano los problemas urbanos se ven acentuados por la ausencia de esquemas de inclusión social y participación. Los impactos contradictorios de la globalización en América Latina han dado lugar a una reinterpretación de las políticas de desarrollo social, limitando la acción de las instancias de gobierno como entes puramente reguladores que permiten al mercado responder a las necesidades sociales (Ziccardi, 2008). La ciudad latinoamericana enfrenta serias dificultades para lograr esquemas de planeación urbana incluyentes que contribuyan a reducir la disparidad socio-económica, debida que las instituciones públicas y la normativa urbana permite que prevalezcan estas condiciones.

La expansión urbana de la Ciudad de México que se dio posteriormente a la segunda mitad del siglo XX en dirección a los municipios del Estado de México. Lo anterior llevó inherentemente a la localización diferenciada de la mano de obra, estableciendo la incapacidad económica para acceder al suelo urbano cercano a la ciudad central. Este proceso urbano se presentó en el siglo anterior impulsado inicialmente por la industrialización de las décadas comprendidas entre los años 1940 y 1970. Esto dio lugar al aumento de la población residente en los municipios metropolitanos contiguos a la capital del país caracterizado por una importante diferenciación socio-económica, distanciando entre sí a los diferentes estratos sociales.

En el libro “*Planet of Slums*” de Mike Davis (2006: 27) se expone que la conurbación de la Ciudad de México es una de las mayores mega-ciudades y el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México empezó siendo un barrio marginal de 10,000 habitantes y ascendió hasta los 3’000,000 de habitantes hasta la actualidad. En el caso de los municipios metropolitanos cercanos al Distrito Federal, donde no se cuenta con las políticas mínimas de administración y control indispensables. Los gobiernos locales no cuentan con los instrumentos necesarios para erradicar o eliminar el problema de la irregularidad de la tenencia de tierra.

En décadas recientes, la expansión urbana muestra un crecimiento urbano híper-extendido de las delegaciones político-administrativas del Distrito Federal (D.F.), consolidando un proceso de conurbación con los municipios mexiquenses (Iracheta, 2010). Esta urbanización se encuentra entre las de mayor dimensión superficial a nivel mundial y es identificada en el rango de aglomeración de escala multi-regional identificado en pocas ciudades latinoamericanas. Los Asentamientos Humanos Irregulares (AHI) o Barrios Marginales merecen particular atención debido a que representan una parte importante de la urbanización en las periferias de las ciudades mexicanas. Los gobiernos locales han dejado de lado las políticas relacionadas con la creación de reservas territoriales y a la producción de suelo para los sectores de bajos ingresos. Se ha privilegiado la creación de vivienda social como medida técnica para dar cabida al mercado de familias de menores ingresos. Lo anterior ha derivado en el crecimiento de AHI, los cuales presentan diversas dinámicas: ocupación de suelo urbano en el mercado irregular, precariedad de la vivienda y escasez de servicios públicos. En paralelo, es posible observar que existe una cantidad limitada de estudios que aborden las políticas urbanas dirigidas a la ocupación de suelo irregular enfocándose en el Estado de México, característicamente en

Municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) mismos que pertenecen a la Región Cuautitlán-Texcoco.

El Estado de México cuenta con un sistema integrado por diversas instituciones de planeación urbana donde se observa la participación de la mayor parte de los municipios urbanos administran los diversos planes urbanos con base en las diferentes políticas urbanas dirigidas a controlar el establecimiento de vivienda irregular y enfocada la prohibición generalizada de la creación de AHI. Creando un escenario de intolerancia frente a esta categoría de urbanización y no se han establecido alternativas para su adecuada conducción. Las políticas planteadas para generar alternativas ha fomentado la construcción de vivienda social, sin embargo, esto no ha logrado que desaparezca la vivienda irregular. La propagación de vivienda irregular es de escala mundial debido a la cantidad considerable de personas que habitan en barrios marginales. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat, 2003) estimó que una séptima parte de la población mundial reside en viviendas marginales, mientras que para el caso de los municipios mexiquenses se estima que esta cifra podría alcanzar el 60 % de la vivienda construida (Iracheta, 2001).

Las circunstancias globales de la reproducción de procesos de irregularidad de la vivienda, se plantea como la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué elementos de participación ciudadana son útiles para reestructurar las políticas de gobierno del Estado de México, para abordar la creciente reproducción de AHI en los municipios metropolitanos del Estado de México pertenecientes a la Zona Metropolitana del Valle de México? Se considera la siguiente hipótesis: En general las políticas urbanas abordan parcialmente condiciones emergentes como los AHI. Dadas las características de la urbanización subdesarrollada, los casos de este tipo se reproducen de forma continua. En caso de no incorporar esquemas de

participación ciudadana, estos asentamientos contribuirán a escalar los impactos de carácter social y medio ambiental.

Por tanto, el objetivo general de este trabajo es analizar las características de la política urbana, para determinar los mecanismos de participación ciudadana útiles para intervenir la dinámica territorial de los AHI. Para integrar procesos de consolidación que ayudan a modificar las condiciones de vida de la población. Para cumplir con tal propósito se plantea la siguiente estrategia metodológica: a) Identificar las características generales en las que se dan los AHI en la Zona Metropolitana del Valle de México; b) Analizar los instrumentos de políticas públicas de los planes de desarrollo urbano referidos a la vivienda o al acceso al suelo en los municipios metropolitanos; c) Revisar los esquemas de participación ciudadana útiles para la regulación de los AHI en los municipios metropolitanos; d) Identificar los esquemas de reajuste de las políticas urbanas de los municipios metropolitanos y e) Identificar un caso particular que represente un proceso evidente de irregularidad urbana. Para el análisis de los procesos de las políticas urbanas se integran a los municipios que se identifica que forman parte del proceso de metropolización en el Estado de México, la cantidad de municipios han aumentado en cuanto a las jurisdicciones que se incorporaron al proceso de conurbación.

Para estos municipios se examinan las políticas urbanas de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU) vigentes tomando como año de observación 2013, correspondientes a la Región Cuautitlán-Texcoco, en los municipios que han tenido mayor problemática por AHI en el Estado. Se considera que los asentamientos informales pueden ser delimitados en polígonos de suelo y que cuentan con diferentes características. Las políticas urbanas aplicables a ellos son la expresión de la voluntad política de integrar la ciudad irregular a la ciudad regular. Se considera que la parte central del estudio de política urbana es la formulación y

consolidación de los instrumentos políticos y de su contenido normativo, se detalla que el nivel de observación es el municipal.

Para el caso de estudio se identificó a aquellos municipios que durante el periodo 2000-2010 presentaron un indicador persistente de AHI, debido a que se dispone de datos que respaldan este supuesto. Para sistematizar la información se utilizó un Sistema de Información Geográfica específicamente el QGIS 2.10 en el que se incluyeron diversas capas de información geográfica y bases de información emitidas por las dependencias del Gobierno del Estado de México (GEM). Para identificar a aquellos municipios que corresponden con la dinámica observada. El universo está comprendido por los 125 municipios mexiquenses. Para la delimitación de los municipios estudiados se seleccionaron para su análisis diversos aspectos normativos y físicos.

La finalidad de establecer a la ZMVM como límite es reconocer la homogeneidad de los municipios metropolitanos y que la irregularidad urbana es una problemática metropolitana. La primera delimitación incluyó el criterio normativo contenido en el Plan de Desarrollo Urbano Regional del Valle de Cuautitlán-Texcoco. El subconjunto es integrado por los municipios comprendidos en la delimitación realizada en el año 2000 por la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) para el Censo General de Población y Vivienda del mismo año. Este grupo abarca un total de 59 municipios y es denominado “Región Cuautitlán-Texcoco”. Se señala que nuevos municipios se han creado durante el periodo de estudio, los municipios de Tonanitla, Valle de Chalco-Solidaridad y Luvianos los cuales fueron establecidos en la Gaceta del Gobierno del Estado de México durante el periodo de estudio.

## **Metodología:**

Se delimitó como zona de observación a la Región Cuautitlán-Texcoco, los 59 municipios que corresponden a la circunscripción, para este caso se excluyeron a los municipios de la ZMVM, para considerarla una delimitación, la que pertenece a otra lógica urbana y su crecimiento urbano no depende del D.F. Se determinó una entidad diferente a pesar de estar en la misma entidad federativa. Se excluyeron a los municipios de Tonanitla y Luvianos, debido a que estos fueron constituidos por decreto hasta el año 2008 y no disponen de un PMDU. Se consideró como evidencia los levantamientos de campo realizados por personal del Instituto Mexiquense de la Vivienda Social (IMEVIS) en materia de AHI ya que ésta es la única fuente de información transversal anual a nivel municipal. Se emplearon dos variables: Superficie Ocupada por AHI y Número de Predios Irregulares. Los indicadores anteriores estaban registrados por la Comisión de la Tenencia de la Tierra del Estado de México (posteriormente llamado IMEVIS), esta información corresponde a las bases de datos de los registros administrativos. La integración de la información se basó en documentación pública, es decir, la que se encuentra resguardada por las instituciones públicas, a su vez fue corroborada con los registros públicos.

Se tomaron los asuntos más significativos con mayor superficie afectada, por lo que se estableció considerar los casos más sobresalientes en cuanto a la irregularidad urbana se refiere. Para la muestra establecida para la observación se determinó crear un subconjunto de municipios para expresar las acciones específicas de cada municipio y se determinaron los criterios para ser considerados. En cuanto a la temporalidad del estudio se determinó la creación de una división en el periodo dividiéndose éste en tres etapas:

- **Formulación de políticas urbanas estatales, 1999-2003.** Se publican el Plan Estatal de Desarrollo y el Programa Estatal de Desarrollo Urbano. En este periodo se observa una ausencia de políticas urbanas tanto estatales como municipales debido a que los primeros planes municipales del periodo de estudio se empezaron a publicar a partir del año 2003.
- **Promulgación de planes municipales, 2003-2005.** Es el periodo con mayor trabajo técnico-legislativo en el cual se buscaba consolidar el sistema de planeación urbana del Estado de México, bajo la coordinación del Programa Estatal de Desarrollo Urbano.
- **Consolidación y modificación, 2005-2010.** En este periodo se observa que se han ido adecuando y modificando total o parcialmente los Plan Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU).

En el aspecto técnico se reunió la información en un Sistema de Información Geográfica que se trabajó en el ambiente del programa QGIS 2.10 para la elaboración del diagnóstico. Para esto se crearon capas de información en formato shapefile derivadas de la digitalización de los anexos cartográficos correspondientes a: Plan de Desarrollo Urbano Regional del Valle de Cuautitlán-Texcoco (2005), Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Acolman (2003), Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Atenco (2005), Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tezoyuca (2003 y 2009), Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Ecatepec de Morelos (2004) y el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tlalnepantla de Baz (2008). Se emplearon los polígonos de AHI debido a que son las fuentes de delimitación pública de asentamientos informales y que para su elaboración les da veracidad. Se empleó la información cartografía derivada de la digitalización de los mapas de Síntesis de Problemática, Tenencia de la Tierra y Riesgos. Esta información se insertó en la capa de límites administrativos del año 2000 del INEGI y se contrastó con la de límites administrativos del año 2014, se creó una capa shapefile

de síntesis de AHI que resultó de reunir la información de los planes y se seleccionaron imágenes de satélite de Google-Earth correspondientes a los años 2003, 2005 y 2009. Lo anterior, permitió digitalizar el crecimiento de la vivienda irregular en el caso de estudio que se estableció a partir del análisis de las variables y las bases de datos. Se estableció un caso de estudio el cual permitió construir a partir de información primaria un modelo claro de falta de atención gubernamental, en el que la expansión urbana se manifiesta y donde las políticas de control urbano de un municipio afectan a un territorio que en la práctica se encuentra afectado por las políticas urbanas de otro gobierno municipal. De la información anteriormente mencionada se generó una serie de capas de información geográfica y se identificó el caso de estudio del Ejido de Tequisistlán. El contenido del texto se divide de la siguiente manera: En el Capítulo 1 se da la discusión teórica sobre el proceso de metropolización como parte de los procesos de la globalización y se define a la irregularidad urbana en particular el concepto de asentamiento humanos irregulares debido a que se encuentra envuelto en la condición de irregularidad urbana. En el Capítulo 2 se tratan a los municipios como actores políticos y cómo estos son los que deben de establecer los procesos de la Participación Ciudadana. Los municipios son los responsables de crear las instancias necesarias para determinar la normativa urbana. Esto crea el escenario del que se parte para el estudio de los procesos de irregularidad en los municipios mexiquenses y se sientan las bases teóricas. En el Capítulo 3 se trata la irregularidad urbana en la Región Cuautitlán-Texcoco tomando en cuenta las generalidades de la zona de estudio. En el Capítulo 4 se hace un estudio sobre la participación ciudadana y se consideran las normativas, políticas y elementos de participación ciudadana en cuanto a la integración de los AHI en los municipios mexiquenses, particularmente en el caso del Municipio de Tezoyuca identificando el caso del Ejido de Tequisistlán.

# **CAPÍTULO 1: ELEMENTOS TEÓRICOS PARA LA INTERPRETACIÓN DE LA IRREGULARIDAD**

## **1.1 Lo global y lo local**

La globalización se ha consolidado como constante en la economía y política mundial, la integración de bloques económicos y políticos son constantes. Esto trajo la revalorización de “lo local” debido a las presiones externas. Las ciudades son elementos necesarios en el mundo globalizado. La ciudad se vuelve desigual debido a que se dividen artificiales a los estratos sociales con menores oportunidades laborales, donde la ciudad desigual surge creando verdaderas contradicciones urbanas, manifestados en espacios segregados.

La integración de la población urbana del Estado de México al consecuente crecimiento del D.F. se observa en la creación de grandes conjuntos habitacionales como la integración funcional de ambas entidades como continuidad urbana. La urbanización precaria es un componente característico de la construcción urbana del Valle de México, para entender el problema de la irregularidad éste se debe de resumir al componente trabajado. La conceptualización de la irregularidad es la primera parte del entendimiento de la problemática urbana del crecimiento celular a partir de AHI, es importante el papel de la ciudadanía y de los gobiernos locales.

Las condiciones económicas de la población mundial cada vez serán más dispares, de acuerdo con Ortiz y Cummins (2012: vii) “durante las dos últimas décadas, el 20 por ciento más rico de la población mundial recibió más del 70 por ciento de los ingresos mundiales, mientras que el 20 por ciento más pobre percibió aproximadamente el 2 por ciento”, esto es un modelo de la disparidad del nivel de ingreso de la población a nivel mundial. La disparidad en el ingreso familiar, así como la reducción paulatina del poder adquisitivo son efectos recurrentes de las desigualdades del mercado vistos en toda América Latina y afectan de forma igual a la

construcción del hábitat urbano. Cada vez es más difícil para partes de la población acceder a bienes materiales como lo son el suelo urbano y a la vivienda digna.

Los cambios globales recientes son diversos, sobre todo los que afectan a las ciudades debido a: la concentración de la población en las grandes metrópolis, la descentralización administrativa, la conciencia tanto gubernamental como social de la vulnerabilidad de la población ante los riesgos naturales, el deterioro medio ambiental y el crecimiento urbano. La urbanización es objeto de gran interés en los países subdesarrollados, debido a que son los que tienen las tasas más altas de crecimiento urbano, así como la función del municipio que surge como actor de gestión de las políticas sociales y las políticas territoriales a partir de los años noventa.

Las tendencias en las que se han dado los procesos de urbanización en América Latina y el Caribe están dentro del contexto de la consolidación de la globalización y de las políticas neoliberales. Los cambios desarrollados en la política gubernamental se concentran en los años noventa en varios países de América Latina, los de tipo político en materia de ordenamiento territorial, de estructuración de las políticas, la mayor intervención de la sociedad en la toma de decisiones políticas y elementos de racionalidad económica. Los cuales significaron un cambio en la capacidad de los ciudadanos de contar con mecanismos para dialogar con las autoridades públicas. En términos generales la globalización es considerada como un fenómeno internacional que ha generado diversas consecuencias, entre ellas la exacerbación de lo local, el aumento del contraste entre regiones y la inclusión de diversos países en la lógica de la globalidad los cuales se encontraban apartado de esta lógica. La integración globalizadora tiene un efecto particular en las regiones subdesarrolladas, “la globalización no homogeneiza el espacio sino crea nuevas diferencias” (Connolly y Soledad en Aguilar, 2004: 446).

Las diversas regiones se ajustan de diferentes formas al contexto global con lo que se ha dado también un dimensionamiento de los procesos locales, en sus diferentes facetas. En las ciudades de mayor importancia los procesos van desde las funciones económicas a las sociales, la exigencia de adaptar el territorio y a los requerimientos de la economía internacional crean contradicciones territoriales.

El mayor impacto de la globalización sobre las ciudades se da debido a su mayor participación en la economía global con respecto a las comunidades localizadas en el campo “las fuerzas globales se centran en las ciudades”<sup>1</sup> (United-Nations Habitat, 2001: xxxi). Las ciudades toman un papel muy significativo en la globalización debido a la aglomeración económica, en este sentido Badie (1995); Scott (1996); Veltz (1996) citados por Barrios (2000: 42) señalan que “las relaciones interurbanas se imponen sobre las internacionales”, las condiciones inter-urbanas pueden ser más profundas en términos de intercambios que entre países. Esto ha significado que las ciudades han tenido un mayor peso frente a las transformaciones sociales que han tenido un impacto regional.

Entre estas transformaciones en la década de los noventa existieron tres grandes premisas que dictaron la transformación del papel de los gobiernos: “los procesos de democratización, el neoliberalismo y la descentralización” (Guarneiros, 2007: 1015). En este mismo periodo se introducen las políticas neoliberales las que afectan el papel del Estado, en este marco, la reproducción y la instrumentación de las políticas sociales se vieron afectadas de acuerdo con Ziccardi (2008: 103) por “la globalización económica y la aplicación de las políticas neoliberales las cuales llevaron a que la acción social del Estado se reestructura profundamente”.

---

<sup>1</sup> Traducción propia de texto original: “*global forces are centered in cities*”.

Pradilla y Márquez (1998: 297) sostienen que se consolidó “el paso del Estado interventor al facilitador de la acción privada”. El marco de referencia de la gestión urbana se integra en la consolidación del modelo neoliberal tanto económica como políticamente, la formulación de políticas urbanas favorece la concentración del suelo solo en pocos actores económicos. Esto se puede interpretar como parte de la reestructuración económica, lo que modificó el papel de los gobiernos nacionales latinoamericanos.

Los cambios de las décadas de los años noventa crearon la necesidad de reformar el papel de los Estados “cambios en el contexto internacional tuvieron repercusiones particulares en los esquemas de los gobiernos” (Guerrero, 2006: 26-29). Cunill citada por Pradilla (2009: 50-53) se refiere a que el contexto internacional obligó a los gobiernos a adaptarse a las circunstancias que sucedían con la llegada de la globalización económica. Cumpliendo las condiciones mínimas de reducir el papel del Estado, permitiendo la incorporación de empresas privadas que asumen las tareas que anteriormente ejecutaba el Estado.

En América Latina los cambios se dieron principalmente en términos de la gestión del gobierno y la descentralización de la administración gubernamental, la cual también tiene un gran impacto en el crecimiento urbano. El impacto de las políticas neoliberales se reflejó en gran medida en el proyecto de integración económica que se estaba dando regionalmente y la integración económica significaba la apertura a la inversión privada en ciertos sectores significativos de la economía nacional, la mayor movilidad de inversiones privadas entre países y la disminución de las regulaciones que controlan los flujos de capitales. Es posible observar una progresiva supresión del estado de bienestar, la aplicación de controles presupuestales y la descentralización gubernamental. Lo anterior representa que los estados cuentan con menos recursos para asignar a los programas sociales.

Los cambios anteriores en políticas identificadas se dieron en dos ciclos de acuerdo con la Red de Investigación sobre Gobiernos Locales en Europa (2007: 102) éstas incluyen: *a) en los años 80 en un contexto de crisis de la deuda externa y alta inflación, el Estado buscó reducir el tamaño de la administración central y disminuir el déficit fiscal, por lo que se transfiere la prestación de servicios básicos a los gobiernos subnacionales y se privatizan empresas estatales; b) finales de la década de los 90, en medio de severas crisis financieras y sociales.* Esto significó que los recursos gubernamentales son sometidos a procesos de asignación presupuestal más estrictos, por lo que los gobiernos tienen un interés para mantener el equilibrio presupuestal y la coherencia económica de la distribución del gasto público.

En México se adoptaron las políticas de ajuste económico en los años noventa a partir de la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado (Ornelas, 2000: 47). En el periodo presidencial comprendido de 1988 a 1994, México se integró al Tratado General de Tarifas y Aranceles<sup>2</sup> (Garza, 1985: 269), éste fue un importante cambio en la economía de México debido a las transformaciones económicas subsecuentes. En palabras del ex presidente de México de la Madrid (1995: 332-333) el modelo de crecimiento económico no se podía adaptar a las condiciones globales “en las décadas previas el vigor de la Revolución Mexicana y las instituciones que se fueron constituyendo se había traducido en una época de estabilidad y crecimiento, los tiempos habían cambiado y las limitaciones del modelo económico autárquico y estatista”.

La estructura del gobierno se adaptó para administrar las condiciones sociales. Una de las políticas es la descentralización administrativa que da un papel más relevante a los gobiernos subnacionales y locales. Entre estas transformaciones se dio la apertura económica. Cardoso

---

<sup>2</sup> El tratado internacional conocido como General Agreement on Tariffs and Trade pasaría a llamarse la Organización Mundial del Comercio.

(1992: 8) citado por Correón, Girón y Chapoy (2005: 84) señala que “la verdadera fiebre privatizadora que se registra en América Latina se afina tanto en el fracaso de las políticas de intervencionismo estatal y de la industrialización sustitutiva como el estancamiento de los países latinoamericanos”.

El proceso globalizador tiene un gran impacto en los procesos locales sobre todo en aquellos asociados con el suelo urbano y las tendencias locales sobre los procesos territoriales “la condición de orden civil es simultáneamente haciéndose más global más que local”<sup>3</sup> (UN-Habitat, 2001:4). El ritmo de crecimiento económico de las ciudades no está aparejado al crecimiento económico necesario para sostener la estructura de empleo y salarios requeridos por la población, Castells (1978: 50) citado por Iracheta (2007: 146) señala que “la aceleración del crecimiento urbano en regiones subdesarrolladas no estuvo a la par de las condiciones de urbanización de los países industrializados”.

De acuerdo con Jordi Borja citado por Balbo, Jordan y Simioni (2003: 82-83) se observan las siguientes tendencias de la urbanización contemporánea: *Las ciudades centrales se han densificado desigualmente. El crecimiento de las ciudades ha sido más horizontal que espacial, con el consiguiente despilfarro de suelo, ha predominado la informalidad, pero también el crecimiento por partes o productos homogéneos.* Estas tendencias se pueden ver reflejadas en las ciudades latinoamericanas; en el caso de México este proceso se da significativamente en la megalópolis de la Ciudad de México sigue reuniendo una substancial concentración de crecimiento urbano con estas características.

El impacto de la globalización en el proceso de urbanización es determinante, se han producido nuevos patrones de ocupación espacial y se han sostenido nuevos, en América Latina

---

<sup>3</sup> Traducción propia del texto: *Globalization is the end of territorialism: the condition where by socio-economic and political space is reducible solely to territorial coordinates.*

se ha optado por esquemas de edificación de vivienda social, la producción de vivienda informal o la concentración económica y edificación de vivienda vertical (Schteingart, 1989).

De acuerdo con Bordoft (2003: 39) existen algunos principios fundamentales en la construcción de las ciudades se identifican dos formas de expansión urbana que se siguen presentando hasta la fecha: “la tendencia sectorial-lineal y el crecimiento de elementos celulares en la periferia, como barrios marginales y viviendas sociales”, los asentamientos informales corresponden al crecimiento celular periférico. En varias ciudades de la región se han dado “desarrollos urbanos-espaciales que cambiaron la escala geográfica de la segregación socio-territorial y al mismo tiempo, disminuyeron las diferencias de polarización entre la ciudad rica y la ciudad pobre” (Janoschka, 2006: 83).

El impacto de las reformas estructurales en el mercado del suelo también es de gran importancia, dado que la distribución de las tierras es desigual para todos los sectores. Se da gran importancia a la renta especulativa del suelo consolidándose con la aplicación de políticas urbanas enfocadas al crecimiento urbano privando especialmente a la intervención de la planeación urbana como elemento de control normativo sobre la expansión urbana. En el caso de México los cambios de legislación de la propiedad de la tierra, el acceso al suelo es uno de los principales problemas de la política urbana que tienen en su contenido las políticas redistributivas. Es posible identificar la dicotomía entre la ocupación del espacio habitado por las diferentes clases sociales, genera una gran diferenciación, representando uno de los antecedentes de la dispersión de la ciudad, este modelo también se da en gran parte de las ciudades latinoamericanas.

También se puede observar la estructura centralizada de los asentamientos humanos coloniales; la población segregada de origen indígena reflejaba una configuración donde “el

centro de la ciudad estaba reservada para las clases dominantes y en las periferias o barrios exteriores se encontraban las viviendas de las clases más bajas” (Bordoft, 2003: 40-41). El impacto de la globalización en la distribución del suelo causa de la concentración de tierras en unos pocos potentados y una distribución dispar entre los sectores excluidos: “La globalización así como otras tendencias, también han afectado las tierras urbanas de varias formas”<sup>4</sup> (UN-Habitat: 2001: 82). Las presiones que operan en el mercado del suelo urbano y periurbano obligan a la apropiación o compra informal por parte de los pobres, y acentúan los riesgos de su expulsión de la ciudad (Herzer y Passalacqua en Jordan y Simioni: 2003, 148).

### *1.1.1 Metropolización*

La globalización tiene diferentes efectos que impactan al territorio urbano, moldeándolo y adaptándolo a las actividades económicas que se desarrollan en las ciudades. En las últimas décadas las crisis económicas tuvieron un peso en la equidad del ingreso, efectos como las crisis del sistema económico: “las graves crisis financieras que golpean frecuentemente a las grandes metrópolis han hecho vulnerable a todo el contexto de la urbanización y al conjunto de la población urbana” (Balbio, Jordan y Simioni: 2003 13). Los intercambios comerciales y financieros se vinculan a los centros económicos de las metrópolis donde los centros de negocios reúnen funciones de transferencia de capital. Sassen sostiene que “la gestión y el servicio de la mayor parte del sistema económico global, se realizan dentro de una red de ciudades globales o de ciudades poseedoras de funciones globales” (Arce, Cabrero y Ziccardi, 2005: 6).

La metropolización como fenómeno global se repite en varias ciudades, en los términos de la globalización es vista como algo necesario. De acuerdo con Davezies y Proudhomme (1994) la aceptación de este fenómeno se dio hasta “antes de los años ochenta, en el sentido de que la

---

<sup>4</sup> Traducción propia del siguiente texto: “*Globalization, together with related trends, has also affected urban land in a number of ways. The recurrence and financial investment markets have created a growing tendency towards speculative investments*”.

concentración metropolitana debía ser combatida ha sido quebrada por la globalización” (Arriaga, 2000: 24). Por lo que la metropolización es un efecto derivado de la dinámica económica internacional, esto ha significado que existan diferentes designaciones de acuerdo con el contexto específico de cada lugar. En las ciudades de América Latina se emplean diferentes terminologías para referirse a ella: “concentración expandida, metropolización expandida o metrópoli-región, para ciudades como Buenos Aires y Santiago de Chile; desarrollo poligonal, campo de aglomeración o urbanización extendida para Sao Paulo” (Aguilar, 2002: 127). La metrópolis significa la concentración de la población lo que ha llevado a una nueva dimensión espacial, se destaca en las áreas urbanas más densamente pobladas de varias ciudades.

La metropolización de las ciudades de América Latina se dio a mediados del siglo XX “en México se inician de forma notoria a partir de 1940” (Unikel, 1969: 117). Las características de estas metrópolis replican varias características del subdesarrollo como el crecimiento arbitrario, la falta de gestión del gobierno y la segregación. Las zonas metropolitanas son producto de diferentes procesos como la aglomeración y el crecimiento: “la ciudad central rebasa sus límites municipales anexando localidades y superficies de otros municipios funcionalmente y no existe predominio por parte de algunos de los lugares centrales” (Sobrino, 1993:46). Borja (2003:30) describe a la ciudad latinoamericana como resultado del proceso de metropolización: “difusa de bajas densidades y altas segregaciones, territorialmente despilfarradora, poco sostenible social y culturalmente dominada por tendencias perversas de guetización”. Lo anterior es expuesto con claridad en la dispersión y fragmentación del fenómeno urbano, donde la distribución de población en el territorio se da de forma poco adecuada y la polarización de la urbanización es evidente. Las particularidades de la urbanización latinoamericana se dan como características del modelo económico neoliberal.

Existen aspectos definidos con respecto al fenómeno metropolitano, el más significativo y el más evidente es el crecimiento urbano manifestado en la expansión espacial. La consolidación del fenómeno metropolitano en México se ha dado en varias ciudades la más evidente y estudiada es la ZMVM, ésta concentra a gran parte de la población urbana. El trasfondo de la consolidación metropolitana en el caso del Valle de México es expuesto por Iracheta (1988: 147-148) quien puntualiza cuáles fueron las características de la expansión en la Ciudad de México durante la segunda mitad del siglo XX: *1) La metropolización de la Ciudad de México no se da en un proceso de desarrollo como el ocurrido en los países industrializados, sino en un proceso de subdesarrollo que surge de la dependencia y de las formas concretas de acumulación a nivel nacional e incluso subnacional; 2) La expansión de la Ciudad de México hasta alcanzar la metropolización, es producto de la creciente migración campo-ciudad y de la concentración de las actividades modernas de nuestra economía subdesarrollada y no del progreso técnico y la industrialización; 3) La tercerización de la metrópolis en los países industriales es producto del desarrollo tecnológico y la modernización, en México es producto del empleo y subempleo; 4) En la gran metrópolis mexicana coexisten, todos los niveles de desarrollo conocidos, a diferencia de las metrópolis del mundo industrializado; 5) La ideología dominante ha hecho prevalecer el conflicto entre regiones atrasadas regiones centrales.* El contexto anterior describe cómo ha sido el crecimiento urbano de la ZMVM no sólo en términos de la expansión urbana, sino que Iracheta señala que el crecimiento urbano y la incorporación de otras entidades urbanas en el contexto de subdesarrollo y que al mismo tiempo la ideología imperante crea una diferenciación social entre la población que llegó a asentarse.

Por lo anterior es evidente que el crecimiento urbano de la Región Cuautitlán-Texcoco tendrá una urbanización dicotómica, debido a que las políticas tendrán una representación dual y no corresponden a las características de la población asentada en asentamientos informales. La metropolización consiste principalmente en el crecimiento urbano así como en el proceso de incorporación de polígonos urbanos a una entidad mayor. Un aspecto muy singular de las grandes urbanizaciones que tienen lugar en diferentes países, ahora bien, la zona metropolitana no es una forma de gobierno, sino el resultado entre otras cosas del crecimiento urbano y que diferentes entidades urbanas se agrupan en una continuidad, en varios casos ocurre que una ciudad puede absorber a otra ciudad de menor tamaño y se obtienen verdaderas metrópolis.

El concepto de zona metropolitana es definido por Unikel (1976) como la “extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central y a las demás unidades político administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas”. Tamayo, Stero y Pott en Aguilar (2006: 351) la definen como “el envolvente de estas modernas ciudades distendidas”. Los aspectos más característicos de las metrópolis son la concepción de la gran ciudad extendida, una metrópolis es una ciudad que conjunta muchos aspectos y ocupa una superficie muy amplia.

En la construcción de hábitat urbano coexisten diferentes tipos de vivienda, entre los que destacan la vivienda irregular; algunos antecedentes históricos demuestran que los barrios indígenas se organizaron a partir de la fundación de los barrios de españoles a las orillas de las ciudades, generando una exclusión de los sectores empobrecidos de la sociedad (Hiernaux, 2004). La vivienda precaria o marginal ha surgido en los países industrializados que transitaron por etapas en la que este tipo de residencia se podían observar en la periferia de las ciudades.

En los países desarrollados o industrializados las problemáticas urbanas, tiene otra índole “no tiene las mismas características o dimensiones que en los países subdesarrollados en las que el orden jurídico del Estado efectivamente rige los procesos de conformación y de transformación del espacio urbano” (Azuela, 1989: 8). En este apartado se discutirá en términos generales el proceso de la urbanización irregular reconociendo la dimensión de este concepto.

### *1.1.2 Posturas teóricas sobre la irregularidad urbana*

En América Latina se han generado condiciones de barrios marginales en varios de los países de la región. Con frecuencia se usan términos de creación local para designarlos, “por lo que se refiere a los fraccionamientos periféricos, [...] en varios países, según sea, para designarlos la expresión “colonias proletarias”” (Azuela y Tomas, 2003: 23). Existen diversos acercamientos sobre el proceso de la urbanización precaria. Según Solís Pérez (2002) citado en Winchester (2006: 16) la dimensión de los mismos implica como señala “los asentamientos irregulares suponen una problemática multifactorial y debido a ello, los esquemas de atención implican el análisis de los múltiples efectos”. La urbanización precaria ha sido abordada desde diferentes perspectivas en particular los estudios De Soto (2002: 25 en Canestraro, 2013) quien considera que la informalidad urbana obedece a la sobrerregulación existente dado que “se produce cuando el derecho impone reglas que exceden el marco normativo socialmente aceptado, no ampara las expectativas, elecciones y preferencias de quien no puede cumplir tales reglas y el Estado no tiene la capacidad coercitiva suficiente”.

La dificultad para obtener una definición concreta de la irregularidad se debe a un complejo proceso que involucra la posesión sobre el suelo en el que se asienta la vivienda e incluye la forma de acceder al mercado del suelo urbano, pueden existir diferentes tipos de irregularidad. Bagnasco citado por Abramo (2012: 40) menciona “la informalidad urbana sería

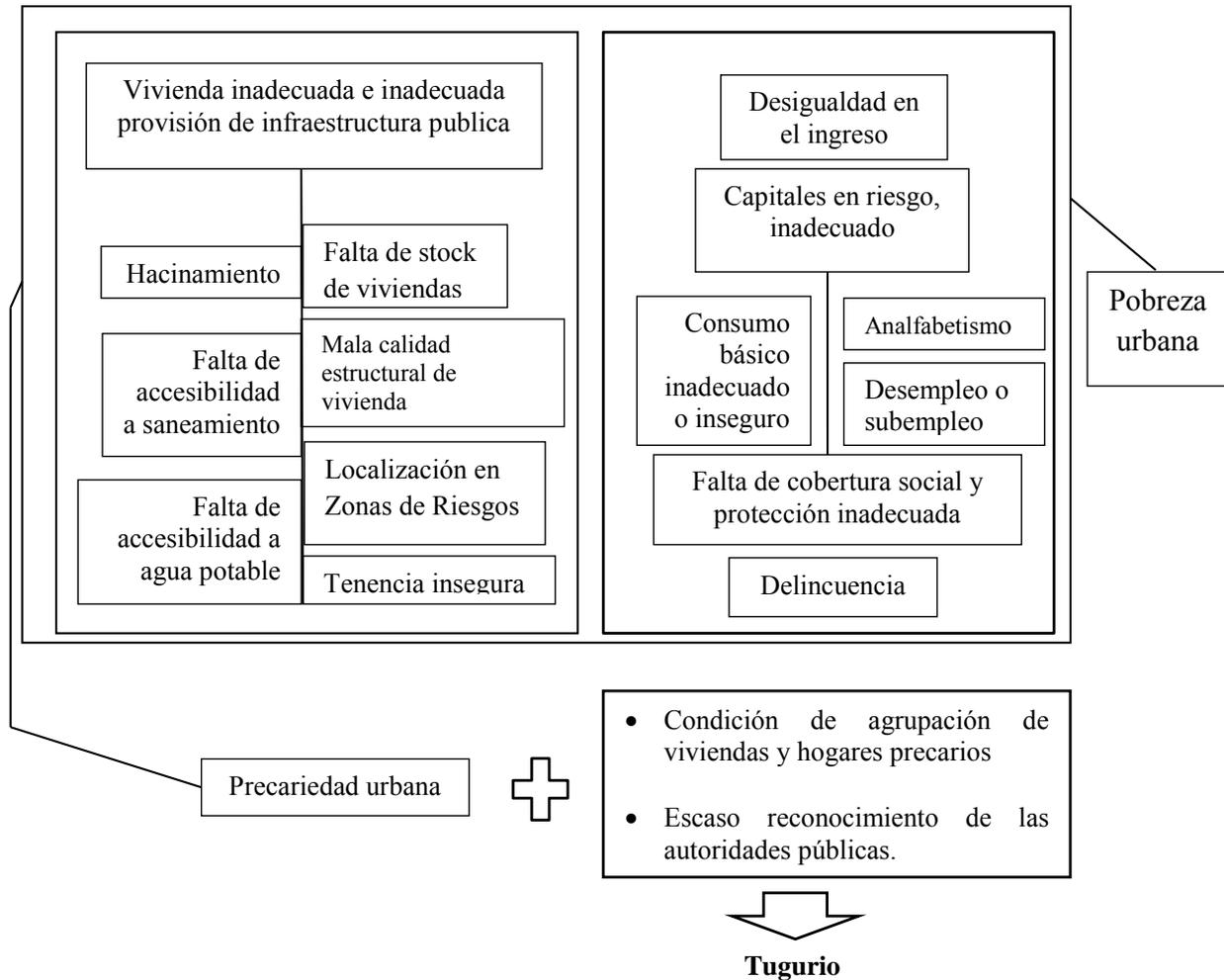
un conjunto de irregularidades - o (a) regularidades - en materia de derechos: irregularidad urbanística, irregularidad constructiva e irregularidad en relación con el derecho de propiedad de la tierra”. En el caso de México la irregularidad urbana es abordada por diversos autores entre los más destacados: Azuela, Duhau, Conolly, Schteingar, Hiernaux e Iracheta. Partiendo de los autores que estudian la informalidad en la propiedad del suelo se encuentra Antonio Azuela (1989: 83); para él la irregularidad se produce a partir de la “tenencia irregular del suelo”. Esta condición es definida como “una situación en la que habitantes de un barrio ejercen una posesión pero no la propiedad (u otro tipo de título jurídico) sobre los predios ocupados”. Los AHI son una problemática jurídica y se les suele referir como “colonias populares” en la literatura de los años 70’s; se observa la gran importancia que ha tenido este estudio debido a la cantidad de población que saturó las delegaciones del D.F. a partir de la segunda mitad del siglo XX. Un concepto de gran importancia es periferia urbana, se torna el espacio de los pobres, el espacio residual que deja el mercado inmobiliario después de la distribución del suelo urbano. Generalmente, la localización de los AHI en la periferia urbana es un aspecto de su emplazamiento en las ciudades, se les considera periféricos al mismo tiempo que irregulares.

La informalidad urbana viene a ser una parte de un proceso de la periferia al que se le agregan términos tales como “la miseria, vinieron a adicionar dimensiones a la voz originaria, fueron adiciones esquemáticas, porque detrás de ellas había un espíritu al ser una reducción semántica de la palabra periferia” (Hiernaux y Lindón, 2004: 115). Duhau (1993: 22) sostiene que la irregularidad se observa como un supuesto sobre las características del “hábitat popular en América Latina, la cual, no está constituida por atributos físicos aunque normalmente se encuentra asociada a un conjunto de carencias materiales -sino por las normas jurídicas-”. Duhau (2003) define a la irregularidad sobre la base a los arreglos institucionales, la

“irregularidad del hábitat popular debe ser concebida como el resultado de las formas a través de las cuales el Estado [...] define, y califica irregulares a los procesos de urbanización popular”. Duhau añade “si hablamos de ciudad informal necesariamente estamos hablando de espacios urbanos producidos al margen o en contraposición al orden formal”.

La tenencia irregular de la tierra se encuentra relacionada con la forma de acceder al suelo urbano, además no existe un único tipo de irregularidad como se podría considerar “solo porque no existen en el propio orden jurídico, muchos tipos de irregularidad, sino porque las normas jurídicas son la base en la cual se dice que un acto es irregular” (Azuela, 1989: 8). La tenencia segura de la tierra es un factor determinante debido a que es un punto clave para la reducción de la pobreza, la tenencia de la tierra “es un factor que aumenta la ambigüedad de la naturaleza jurídica de la propiedad” (Solís, 2002 citado en Winchester, 2006: 16). En este sentido la creación en contraposición al orden jurídico crea un espacio territorial en el que formalmente no operan las normas. Los factores que contribuyen a la proliferación de los AHI, en la que destaca la inexistencia de suelo urbano accesible para los sectores de menores ingresos (Iracheta y Smolka, 2000). Los barrios precarios están insertados en las condiciones de la pobreza urbana, el trasfondo es la precariedad urbana como elementos que explican la urbanización precaria latinoamericana, donde las características de los tugurios no se resumen a las características de la vivienda precaria debido a que la reproducción de la vivienda es la pobreza (ver esquema 1).

**Esquema 1**  
**Dimensiones de la pobreza y la precariedad urbana.**



Fuente: Rojas 2009, 18.

La forma de acceder a la vivienda por las clases pobres ha sido un foco de atención para varias instancias (Garza, 2003). Marianne y Wellenstein citados por Fay (2005: 96) sostienen que “los pobres son por lo general los propietarios de viviendas con tenencia insegura”. Se considera que los pobres acceden a la vivienda a partir del mercado informal. Como se ha mencionado anteriormente, existen sectores que no se encuentran atendidos por los planes sociales del gobierno, particularmente aquellos los más empobrecidos. Además “las crecientes dificultades de los grupos urbanos marginados para acceder a los bienes y servicios básicos, este desequilibrio estructural provoca una necesidad de acceso a diversos bienes para los estratos

sociales” (Mejía, 1994: 62). Para Duhau (2000) el ritmo de ocupación depende de dos elementos significativos: “1) las políticas locales aplicadas en el espacio urbano que impulsan, promueven o contienen la urbanización; 2) las formas de ocupación del suelo que se refieren a la existencia de actores sociales y económicos que producen la ciudad”. Los sectores de población en condiciones de pobreza deben de contar con los instrumentos que les permitan intermediar con las autoridades. Se necesitan canales o instrumentos propicios para la comunicación con los sectores empobrecidos, sin embargo, la constitución de estos instrumentos no garantiza que los ciudadanos se vinculen de forma directa con los tomadores de decisiones (Martí en Valencia, 2005: 224).

### *1.1.3 Conceptualización de Asentamiento Humano Irregular*

El mayor problema de la definición del AHI es la existencia de un paradigma, existen construcciones teóricas en torno al concepto, debido a que es un fenómeno recurrente. Se ha establecido un conjunto de constructos teóricos los cuales han establecido las fuentes en las que se respaldan las políticas urbanas. Cabe destacarse que el término irregular surgió en la década de los cuarenta “entre ciertos funcionarios y responsables políticos; y debido precisamente a esta conciencia ante un fenómeno que cambiaba” (Tomas, 1994: 23, en Azuela y Tomas, 2003). Los AHI representan una dinámica urbana contemporánea reproducida en diferentes ámbitos del desarrollo económico (Turner en Unikel, 1985). Diversos autores ponen énfasis en el momento de “acceso irregular al suelo” (Huamán, 1998: 27-28; Duhau, 1993: 22; Alegría y Ordóñez, 2005: 17). En el proceso de la adquisición del lote o vivienda mientras que para otros autores se refieren al momento de intercambio o compra-venta del inmueble (Jiménez, 2000: 18). De igual forma es difícil encontrar una sola línea sobre la que se estudie la irregularidad, los autores hacen uso de diversas acepciones y establecen una “pluralidad de lo “no regular” es

reconocida en la mayoría de los estudios sobre la irregularidad para evitar definiciones duras” (Connolly en Iracheta y Medina, 2007: 145). Las modalidades en las que se adquieren los lotes irregulares son variadas debido a que el mercado irregular no se encuentra definido o regulado por instituciones públicas o financieras debido a que las operaciones se encuentran totalmente en situación de opacidad. El AHI tiene un componente en las características en las que se presentan las condiciones de propiedad de la lotificación urbana.

La condición como se menciona enteramente está concentrada en la forma en la que se adquiere la vivienda. La situación de la venta del predio en condiciones de irregularidad obedece a la lotificación clandestina la que se presenta por diferentes condiciones. La categoría de propiedad irregular se le suele atribuir al hábitat urbano popular, la irregularidad en estos términos constituye una cuestión de *legitimidad*. Es decir los AHI presentan problemas de legitimidad con respecto de los órdenes urbanos legales vigentes. La ilegitimidad se presenta generalmente asociada con una serie de vulnerabilidades: alojamiento, material respecto a los estándares considerados aceptables respecto a la vivienda y la disponibilidad y calidad de los bienes colectivos asociados a la vida urbana (Duhau, 2002).

La gran variedad de términos que se emplean para referirse a la irregularidad del suelo es muy diversa, los diferentes autores resaltan la complejidad de dimensionar la dinámica urbana, las diferentes consignas de las instituciones públicas representan una forma recurrente de la existencia de características comunes como población y superficie ocupada pero no incorporan las deficiencias de servicios. Se detallan algunos aspectos importantes como la falta de acceso a servicios públicos, la propiedad de la tenencia de la tierra elemento fundamentales para determinar la condición de irregularidad. Se considera que el asentamiento irregular está conformado por un elemento poblacional, otro el espacial, el normativo y el de propiedad del

suelo. Para términos de la investigación se recupera la definición de AHI, contenida en el artículo 2° fracción I de la Ley General de Asentamientos Humanos, define como asentamiento humano al: “establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en una área físicamente localizada, considerado dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran”. Al mismo tiempo, se crea una dicotomía en cuanto a los tipos de urbanización en formal e informal; a este respecto se podría considerar a la urbanización irregular como “la expresión más palpable de la miseria urbana” (Azuela, 1989: 81).

Las invasiones y los diferentes tipos de asentamientos son el resultado de diferentes procesos lo que representa no necesariamente la población o es dueña de la tierra, aquella que habita en esas condiciones. Se recopilan varias definiciones que se consideran de mayor peso en el caso de las instituciones que intervienen en las políticas internacionales relacionadas con la planeación de las ciudades y en materia de vivienda. Los AHI son una problemática jurídica y se les suele referir como “colonias populares” en la literatura de los años 70’s; se observa la gran importancia que ha tenido este estudio debido a la cantidad de población que saturó las delegaciones del D.F. a partir de la segunda mitad del siglo XX. Se integran algunas de las definiciones empleadas por las instituciones públicas locales (ver recuadro 1). Un AHI es considerado en un documento de trabajo del Registro Agrario Nacional (RAN, 1999) como un “conglomerado demográfico, pero desordenado, carente de un proceso de planeación y regulación en su fundación y principalmente, con problemas jurídicos de regularización de la tenencia de la tierra por sus actuales poseedores”.

## Recuadro 1

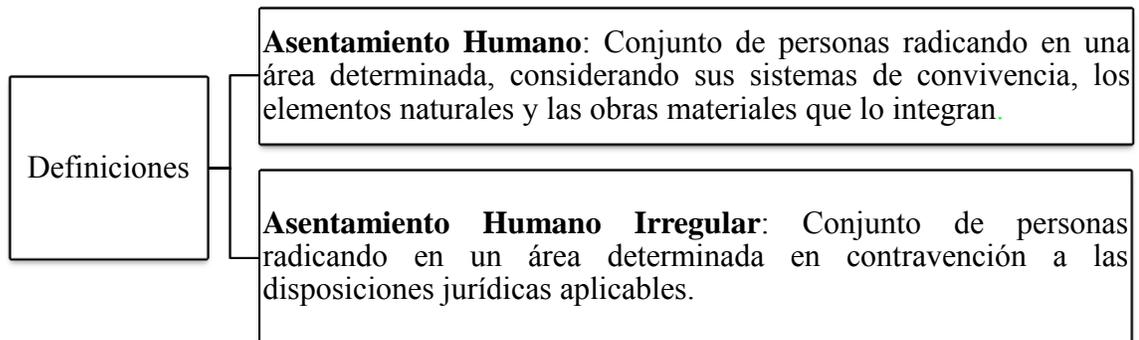
### Definiciones de Urbanización Irregular.

Autor	Término	Definición
Programa Habitat de las Naciones Unidas	Urbanización precaria	Se caracteriza por la falta de acceso a agua potable; la falta de acceso a infraestructura sanitaria; el hacinamiento en la vivienda; la inadecuada calidad estructural /durabilidad de la vivienda así como la falta de seguridad en cuanto al derecho de tenencia (UN-Habitat, 2003:12).
Flores	Asentamiento Irregular	Aquéllos conglomerados de personas que se ubican en zonas no aptas para ser urbanizadas desde el punto de vista jurídico y urbano.
Cities Alliance Action Plan	Barrio Marginal	Como partes de las ciudades donde las condiciones de vivienda y de vida son pobres; los barrios marginales son de alta densidad e incluyen viviendas miserables, se localizan en áreas céntricas de la ciudad, así como en asentamientos ilegales espontáneos sin reconocimiento legal o sin derechos, extendiéndose principalmente hacia los bordes de las ciudades (Cities Alliance, 1999).
UN-Habitat	Slum	Los <i>slums</i> son áreas negadas de las ciudades donde las viviendas y las condiciones de vida son particularmente pobres. Los <i>slums</i> cuentan con altas densidades poblacionales, calidad de viviendas centrales de la ciudad a los asentamientos ilegales espontáneos sin reconocimiento legal o derechos, en expansión en el borde de las ciudades. (UN-Habitat, 2003: 10).
UN-Habitat	Barrio marginal	Para definir un barrio marginal se usan los siguientes indicadores: falta de acceso al abastecimiento mejorado de agua potable, falta de acceso a servicios mejorados de saneamiento, durabilidad de la vivienda; espacio habitable, adecuado y seguridad de la tenencia de la tierra (UN-Habitat, 2004).
Comisión Nacional de Población	Colonias populares	Son asentamientos producidos por las diversas modalidades del poblamiento popular, mediante la intervención directa de promotores privados, sociales y públicos, no importa su condición de regularidad o irregularidad frente a las distintas formas de tenencias de la tierra, ni frente a la normatividad vigente.
John C. Turner	Formación de villorrios de chozas	Las subdivisiones clandestinas (Turner, en Unikel y Necorra, 1975: 475).

Fuentes: Habitat-UN, 2003; Cities Alliance, 1999; Habitat-UN, 2004; Turner en Unikel y Necorra, 1975; Gobierno del Estado de México y CONAPO 1988.

En el Estado de México la definición más asentada es la del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México con fecha de publicación en el Diario Oficial del Estado de México de septiembre del 2001 es la siguiente (ver esquema 2).

**Esquema 2**  
**Definición de AHI.**



Fuente: Elaboración propia en base al Código Administrativo del Estado de México

La definición anterior muestra la reducción con el que se plantea un problema tan complejo, sin embargo, es a partir de ella que se pueden señalar las deficiencias de las políticas urbanas debido a que esta definición es la empleada para el diseño de las políticas urbanas. El concepto de AHI es derivado de la normativa es ambiguo debido a que el establecimiento de personas contraviniendo la normativa aplicable, no solamente habla del esquema urbano sino también del esquema medio ambiental contraviniendo los planes de ordenamiento territorial. Los PMDU establecen las áreas delimitadas en polígonos de suelo urbanizable y no urbanizable, siendo a partir de estos que se definen a los AHI desde el punto de vista técnico. En términos generales Azuela (1997: 8) considera dos supuestos sobre la irregularidad urbana: la irregularidad no es un “atributo intrínseco de los espacios urbanos populares” y al mismo tiempo, la “irregularidad es una manifestación en el sentido de que es un acto discursivo”.

#### *1.1.4 Vinculación de los elementos de discusión*

La reforma de descentralización administrativa y de transformación del Estado asumió una repercusión importante en el contexto latinoamericano, las reformas urbanas permitieron dos aspectos muy importantes al considerar la gestión de las ciudades. La reforma a los municipios fue objeto de debates en los años 90 en varios países. En primer lugar se constata la gran importancia que adoptaron los municipios con respecto a su incorporación como gestor entre el Estado y la sociedad en los problemas urbanos. En segundo lugar, la falta de eficacia de los gobiernos permitió que se incluyeran a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas que los afectan. Los municipios a diferencia de las entidades federales o estatales son más cercanos a los ciudadanos, en este sentido, varios de los trámites que un ciudadano realiza lo hacen a través de las instancias municipales, en término concretos: la expedición de licencias de construcción y la expedición de cambios de uso de suelo son atribuciones de los ayuntamientos.

Como se estableció anteriormente los municipios deben ejecutar la planeación urbana de sus territorios estableciendo áreas previstas para ser urbanizadas y áreas no urbanizables, a este respecto el establecimiento de normas de uso de suelo. Los municipios señalan aquellas áreas que pueden ser destinadas al uso habitacional, si como a otros tipos de suelo. Se establece que el crecimiento irregular de las ciudades se da contraviniendo las normas urbanas y los planes de desarrollo urbano municipales. La irregularidad en la vivienda y la falta de información sobre la misma, dado, por definición una vivienda irregular no se vende formalmente y no existen registros administrativos sobre el mercado del suelo debido a que no existen registros.

#### **Conclusiones de capítulo**

La globalización tuvo diferentes impactos uno de los mayores fue el empobrecimiento de un gran sector en la población. La globalización trajo con ella nuevas paradojas en cuanto a las condiciones socioeconómicas de la población creándose condiciones de mayor pauperización y

en consecuencia una condición de segregación del hábitat urbano para los sectores más desprotegidos: los pobres urbanos. La formación de grandes metrópolis donde se concentra la población creó grandes periferias desarticuladas o círculos de pobreza y muchas veces conformando verdaderas ciudades perdidas donde la población radica en condiciones de pobreza y marginación.

En el caso de la urbanización irregular es una problemática primeramente que es resultado de la exclusión del sistema económico imperante de una parte de la población que para el caso se requiere tanto de empleo como de vivienda para satisfacer necesidades básicas por lo que la urbanización irregular se explica desde la falta del ingreso familiar adecuado para adquirir una vivienda en cualquiera de las formas en las que el mercado formal lo permitiría. Se manifiestan en el mercado informal teniendo solo las oportunidades de acceso en un mercado regulado. En términos concretos se puede entender por AHI al conjunto demográfico de personas que involucra sus costumbres, redes sociales, necesidades así como el hábitat construido por las mismas y que se establece en un territorio específico contraviniendo las normas urbanas.

Esta urbanización se caracteriza por la precariedad de los materiales de la vivienda, la falta de acceso a: agua potable, la falta de acceso a infraestructura hidráulica en el interior de la vivienda, así como falta de seguridad en la tenencia de la tierra. El AHI como concepto ha sido ampliamente referido en el pasado, la realidad de varios estudios relacionados con el problema de la irregularidad urbana han significado la eliminación de la definición de aquellos que están ligados certeramente con el orden normativo vigente, en este sentido la delimitación de polígonos de no urbanización se implementan y diseñan. La tenencia de la tierra debido a la constante expansión espacial de la ciudad, en sus periferias se ha observado la incorporación de suelos de diferentes tipos de propiedad.

## **CAPÍTULO 2: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LOS MUNICIPIOS**

### **2.1 Descentralización de los Municipios y Planeación Urbana**

Un cambio político muy significativo ha sido la integración de los sectores sociales en la toma de decisiones de gobierno, así como la descentralización de las funciones administrativas en los órganos subnacionales políticos. Los municipios adquieren relevancia a partir de la descentralización administrativa, donde los esquemas de planeación urbana centralizada hacen referencia en la actualidad a la capacidad de acción de los gobiernos locales en materia regulatoria. En este sentido “desde los años 80, en América Latina se empezó a reportar la desconcentración de funciones urbanas” (Townroe y Keene, 1984 en Aguilar, 2002: 126-127).

Las condiciones de la política actual desarticulan los mecanismos reales de planeación urbana o de injerencia de la planeación en la ejecución de los proyectos: “Es el factor supranacional y superestructura que socavan uno de los pilares del plan urbano: la definición del curso de la economía urbana” (Pradilla, 2009: 297). Los planes de desarrollo urbano carecen de impacto sobre lo que ocurre en el territorio en términos del control de la irregularidad del mercado del suelo debido a todos los procesos económicos y sociales que se dan sobre el territorio lo determinan las actividades económicas. Rendón citado por González (2010: 24) señala que el municipio es “la entidad política jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, tiene una unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas acuerdo sus propios fines”. Los municipios son entidades políticas “un nivel de gobierno concreto y específico” (Arellano, 1993: 37) que designa como un nivel propio y con características bien definidas. Se determina como unidad política, como sujeto con poder político y por tanto con impacto en el territorio pero también conformado por una comunidad de individuos.

Valero (2007: 38) señala que el municipio es “la unidad jurídica-política por una comunidad de personas, establecida en un territorio delimitado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, forma de gobierno democrático, representativo, de elección popular directa, y autónomo en su régimen interno”. Los municipios son fundamento de la estructuración social del territorio; considerados como instrumentos de control del crecimiento urbano, de la distribución de la población a partir de los instrumentos normativos, es decir, los planes de desarrollo urbano. El papel de los municipios en México es determinante para entender las condiciones de la gestión urbana y la articulación de políticas, las que tienen su origen en “reformas administrativas y políticas del sexenio (1976-1982) [...] la descentralización administrativa y la redistribución de los recursos del gobierno” (Martínez y Ziccardi, 1988: 9).

Estos elementos se tornaron antecedentes de las reformas administrativas que le dieron al municipio el perfil con el que cuenta en realidad. El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y de administración pública del Estado, no obstante los municipios tienen sus propios aspectos particulares. Arellano (1993: 37) señala que “el municipio como una organización que se enfrenta a particularidades específicas irreductibles”, lo anterior significa que el tamaño territorial y la capacidad técnica los vuelven susceptibles a no tener los elementos para afrontar las problemáticas. Los municipios son los cuerpos políticos más cercanos a la sociedad, como lo señala Campitachani citado por Carmona (2012: 224) “Los gobiernos municipales son el lugar donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos, deben crear las condiciones para que existan espacios de participación ciudadana”. Estos espacios se manifiestan como los mecanismos de participación ciudadana los que se constituyen como arenas de diálogo entre sociedad y estado, son mecanismos o herramientas que cumplen una función doble conoce necesidad y participar.

Los municipios como nivel de gobierno se convierten por definición en el nivel de mayor importancia así como mayor dinamismo debido a que se vuelve “el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana y se ha convertido en el nivel de gobierno más dinámico” (Arzaluz, 2012: 168).

### *2.1.1 Competencia urbanística del municipio*

En América Latina, los municipios son actores políticos, son las instituciones en el caso de México en materia urbanística que encargan de la gestión de las políticas sociales locales y a la contradicción de la falta de recursos necesarios para la realización de esa tarea, además se enfrentan a la aplicación de las normativas locales, “que se encargan no sólo en la gestión de medios de vida limitados sino de la promoción, desde el ámbito local, del desarrollo urbano sustentable y sostenible” (Ziccardi, 2008: 103). Los municipios principalmente los urbanos, concentran a la mayor población en condiciones de desigualdad o pobreza sobre todo aquellos municipios que se encuentran en proceso de consolidación urbana. El municipio ha sido objeto de debate y de modificaciones, sin embargo, se ha convertido en la base de la división territorial y de la organización política y de administración del territorio (Martínez y Ziccardi, 1988).

Albi señala que “no puede hablarse de *lo municipal* sin hacer referencia al urbanismo, que representa el elemento básico de la competencia de los municipios” (Gonzales, 2010: 24). El municipio es un nivel de gobierno pero tiene una dimensión social es una comunidad política. Las condiciones en las que se establece el proceso de urbanización irregular son identificadas por las acciones de las instituciones públicas. Las que buscan disminuir los asentamientos informales, el proceso más ampliamente difundido para desaparecer la irregularidad urbana es la escrituración.

Desde el punto de vista de la administración pública, las razones para asignar los títulos de propiedad pueden ser de distinta índole Durand citado por Balbo, Jordan y Simioni (2003: 120) sustentan las siguientes: *i) Fiscales, aunque existen otros mecanismos impositivos sobre los suelos y sobre las viviendas; ii) Legales, para establecer a quién pertenece efectivamente un terreno o una vivienda y iii) Económicas, en la perspectiva de unir de modo más claro los mercados informales con el formal.*

El establecimiento del sistema de planeación urbana por parte del gobierno mexicano coincide con los últimos años de la fuerte intervención del Estado en la planeación de la economía, y es cuando la planeación urbana tiene su principal principio. Pérez (1987: 256) señala que “en 1976 el estado mexicano da un gran paso en cuanto a su función de rectoría de la vida social” debido a que se desarrolla la planeación urbana por parte del Estado, los cambios realizados a la Constitución relacionados con las funciones de los municipios los dotaron de la capacidad de gestionar el suelo y de efectuar los planes de desarrollo urbano. El control del desarrollo urbano se encuentra fundamentado en la función de la formulación de los PMDU, y la vigilancia del cumplimiento de los mismos. Los municipios como entidades territoriales deben mantener un control sobre la ocupación del suelo urbano y su incorporación de forma ordenada. Entre las funciones se destacan gestionar el suelo y vigilar el crecimiento urbano, sin embargo, estos pueden tener serias deficiencias como la ausencia de presupuesto o capacidad técnica a la medida del territorio.

Los municipios se constituyen como elemento de la administración de las zonas metropolitanas debido a que no existen gobiernos metropolitanos, por otra parte existen las Comisiones Metropolitanas. El municipio cuenta con diversas formas de involucrar a la población en la formulación de las políticas de desarrollo urbano como considera Iracheta

(2009: 76) la “participación no es sinónimo de conocimiento o ideas claras y adecuadas respecto de un fenómeno social”. Los municipios como elementos políticos son los gobiernos de la ciudad, son los instrumentos en los que se concentran las necesidades y los proyectos de la sociedad así como las mismas contradicciones. Son el elemento de menor dimensión tanto territorialmente como en recursos palidecen frente a las exterioridades que les impone la sociedad, las limitantes a las que se afrontan varias entre las externas como las mismas que se imponen al municipio individualmente. Las limitantes que sufren los gobiernos locales para administrar el territorio debido a las complejidades inherentes del territorio. Como se observa existen elementos significativos a tomar en consideración a las características propias de los municipios, refiriéndose en gran medida a su estructura organizacional (ver recuadro 2).

## **Recuadro 2**

### **Principales problemas a los que se enfrentan los gobiernos de los municipios.**

---

El proceso de urbanización se manifiesta como una tendencia creciente.

Los problemas con las decisiones sobre el uso y destino del suelo.

En principio las decisiones se toman a partir de los planes y programas urbanos vigentes en cada municipio.

La elaboración de los instrumentos de planeación en los principales municipios recae en las autoridades estatales e incluso federales.

Las coberturas de servicios públicos municipales son insuficientes.

Problemas con los recursos financieros, su administración, destino y control.

La estructura de distribución de recursos financieros en México entre Federación, estados y municipios constituye un obstáculo para lograr mejores resultados en la creación de infraestructura y administración de servicios.

Los problemas de los municipios como "organizaciones".

En buena parte de los gobiernos municipales se presenta: fragilidad del marco normativo; sistemas administrativos obsoletos; precariedad de los sistemas de gestión de servicios, falta de profesionalización, inexistencia de sistemas de planeación, ausencia de instrumentos para la gestión integral del desarrollo municipal.

---

Fuente: García del Castillo (2003) en Cabrero, 2003: 245-249

### 2.1.2 Tipología de los municipios mexiquenses

Los municipios mexiquenses son muy diversos en cuanto a sus características como la superficie, la población, actividades económicas, etc. Por lo que se pueden clasificar en diferentes categorías. Se recupera la tipología de Núñez y Vargas (1993:70) quienes clasifican a los municipios en rural, semiurbano y urbano (ver recuadro 3).

#### **Recuadro 3**

#### **Propuesta de Tipología de Municipios para el Estado de México (Núñez y Vargas)**

---

Rural	<p>Población total no rebasa la cantidad de 4,500 habitantes.</p> <p>Cuentan con una baja densidad de población.</p> <p>Gran proporción de PEA dedicada a la agricultura, ganadería, silvicultura, minería y pequeños talleres artesanales.</p> <p>Los servicios públicos solamente existen en la cabecera municipal.</p> <p>Equipamiento instalaciones educativas a nivel primaria y secundaria, ocasionalmente nivel técnico; instalaciones de salud de centros de salud rural concentrados; comercio y abasto pequeños mercados y tianguis.</p> <p>Presupuesto municipal no rebasa los 7,300 millones de pesos.</p>
Semiurbano	<p>Población Total mayor de 30,000 y menor de 57,000 habitantes.</p> <p>Presentan bajas y medias densidades de población distribuidas.</p> <p>La PEA se ocupa en agricultura, ganadería, pequeña y mediana industria y servicios.</p> <p>Cuentan con servicios públicos de agua potable, drenaje, energía eléctrica y ocasionalmente alcantarillado y alumbrado público en la cabecera municipal y en la mayoría de las comunidades.</p> <p>Disponen de equipamiento educativo de nivel preescolar, escuela primaria, escuela secundaria, nivel técnico y ocasionalmente bachillerato, de cobertura local o regional.</p> <p>El presupuesto oscila entre 7,301 millones y 8,560 millones de pesos</p>
Urbano	<p>Son aquellos en que la población total es mayor a 58,000 habitantes y menor a 88,000 habitantes.</p> <p>Existe alta densidad de población.</p> <p>Las actividades económicas a las que se dedica la población son la prestación de servicios, la industria mediana y grande, ocasionalmente agricultura y ganadería.</p> <p>Los servicios públicos existentes son agua potable, drenaje, energía eléctrica, alumbrado público y alcantarillado en la cabecera municipal y en casi la totalidad de las comunidades.</p> <p>El equipamiento de que se dispone en materia educativa es de escuelas de nivel preescolar, primaria, secundaria, nivel técnico, bachilleratos, universidades, tecnológico, con una cobertura regional a estatal.</p>

---

Fuente: Núñez y Vargas, 1993:70-72.

Se considera la distinción con los municipios metropolitanos debido a que estos presentan patrones de urbanización similar y concentran a mayor cantidad de población. En 1976 se había realizado por parte del gobierno una clasificación de los municipios en México. Gonzales (2010: 24) recupera la clasificación de López (1984) quien diferencia a los municipios en “metropolitanos, urbanos, semi-urbanos y rurales” (ver recuadro 4). En el caso del Estado de México los municipios “presentan una gran diversidad geográfica, económica y cultural” (Rubí, 1993:106).

**Recuadro: 4**

**Tipología de Municipios (López) Clasificación de municipios**

---

Municipio	Características
Metropolitanos	Tienen alta densidad de población y tienden a formar una continuidad geográfica con otros municipios o entidades. Cuentan con un órgano de gobierno (Ayuntamiento), el Presidente municipal, 2 a 3 síndicos y 12 a 15 regidores. Cuenta con todos los servicios públicos. La población económicamente activa se ocupa en los servicios y en industria mediana y grande y;
Urbanos	Tienen alta densidad de población que se distribuye en grandes, medianas y pequeñas comunidades; Su ayuntamiento está integrado por un Presidente municipal, dos o tres síndicos y más de diez regidores; Su población económicamente activa se dedica a la prestación de servicios, la industria mediana o grande y ocasionalmente a la ganadería y agricultura y También cuentan con centros de salud, centros educativos de preescolar hasta superior y grandes mercados.
Rurales	Tiene la baja densidad de población; El ayuntamiento está integrado por un Presidente municipal, un síndico y de 7 a 9 regidores; Casi no se prestan servicios públicos; La mayoría de la población económicamente activa se dedica a la agricultura, ganadería, silvicultura minería y artesanías, y; En cuanto educación, cuentan con instalaciones para primaria y secundaria escasamente, tiene pequeños centros de salud y mercado

De acuerdo con las clasificaciones anteriores se puede destacar que los municipios se pueden catalogar en diferentes formas, las cuales van desde el análisis a los instrumentos de políticas hasta las que son realizadas para la planeación urbana como lo son las regionalizaciones. La tipología para esta investigación se basa en la delimitación hecha a los municipios metropolitanos, debido a que los municipios conurbados funcionalmente integrados a la Ciudad de México. No todos se encuentran integrados a la ZMVM, por aspectos de integración económica así como por decretos o por los lineamientos de planeación urbana.

La función de los municipios se basa en la planeación urbana, la cual se sustenta en el Sistema Nacional Democrático, es decir, en los planes que se establecen generalmente al inicio de un periodo de gobierno donde la ciudadanía participa en la elaboración del plan, aunque realmente existen pocas formas de participar una vez aprobado. Las dinámicas sociales son cambiantes en el caso de los AHI es su difícil integración a la urbe, debido a la ausencia de esquemas de política urbana que permitan su adaptación al contexto urbano, existen ejemplos de normatividad sin embargo no se exploran en la ZMVM. La acción de los municipios tiene un perfil urbano tanto en sus atribuciones como administración, identificando que existen municipios semi-rurales y rurales.

## **2.2 Participación ciudadana**

Entre las tendencias políticas que se dieron en los años noventa en varios países de América Latina implican entre las tantas reformas que han llevado al paulatino empoderamiento de la sociedad frente al Estado, lo que significa que la decisión de la población ha encontrado desde la perspectiva de la participación ciudadana sea un tema recurrente entre las instancias internacionales y los gobiernos, “se trata de uno de los conceptos más debatidos en los últimos años” (Arzaluz, 2012: 168).

Existe una tendencia entre instituciones gubernamentales denominada gobernanza, de acuerdo, con Jon Pierre (2000) citado en Cano (2008: 152) “la gobernanza tiene un significado dual: por un lado se refiere a las manifestaciones empíricas de la adaptación del Estado a su ambiente externo”. De acuerdo con Blanco, Subirats y Fleury (2011) citados por Arzaluz (2012: 167-170) la nueva institucionalidad permite “un gobierno con formatos y contenidos nuevos, dándose una importancia más grande a los actores sociales y como agentes de transformación urbana”. Además, se puede observar un interés recurrente para incorporar a la participación ciudadana, en la toma de decisiones, la “intervención de los ciudadanos en la vida pública se fomentó de manera evidente a través de mecanismos de consulta popular” (de la Madrid, 1995: 332-334). Se puede considerar que la participación ciudadana encuentra un fundamento en la crisis de eficiencia del Estado (Cunill, 1997: 17).

Los cambios manifestados en las instituciones de gobierno impulsaron permutas en los ámbitos de contribución de la ciudadanía; durante “los años noventa, la participación ciudadana surge asociada a la crisis de eficacia de los Estados” (Bolos: 2009). Aunado a lo anterior se considera que los ciudadanos pueden estar involucrados con la producción y administración de servicios públicos como la distribución de agua o la recolección de residuos “las medidas y acciones para el desarrollo metropolitano, requiere de aceptación política, y su factibilidad estaba asociada con la fuerza relativa de los diversos grupos sociales” (Iracheta, 1988: 158). De particular relevancia es la limitada capacidad gubernamental para responder a los problemas sociales debido a que los ciudadanos “han tomado conciencia de que los asuntos públicos no están reservados únicamente al Estado” (Uvalle, 2001: 22-23).

Por tanto, la intervención de la sociedad en los asuntos públicos responde a un nuevo tipo de necesidad del ciudadano informado, participativo e interesado en formar parte en las

actividades políticas y no solo en las elecciones políticas. Existen diversas formas de participación ciudadana, Iracheta (2009: 74-75) señala que puede ser “organizada, a veces gremial o corporativa, especialmente ciudadana o por el contrario, corresponde a la intervención, también organizad”. Uvalle citado por Villarreal (2006: 355) afirma que “lo público de las políticas deviene del modo en que los ciudadanos participan en las etapas que comprenden la definición, la elaboración, la implementación y la evaluación”.

Una primera aproximación al concepto de participación ciudadana es la siguiente: “un conjunto de procesos y prácticas sociales de muy diversa índole” (Espinosa, 2010:74). Existen diferentes formas de participación, así como definiciones, se puede especificar que la participación de los ciudadanos está dirigida a influir de forma directa en la política. Font y Blanco (2006:17) señalan: “quizá lo más importante y también más discutido de esta definición es su componente instrumental; es decir, la idea de que la participación es un instrumento para conseguir algo”. Vista desde esta perspectiva la participación sirve para que la ciudadanía logre políticas a su favor, que tengan salidas desde su propia iniciativa, modelando las respuestas institucionales del Estado las cuales se vuelven habituales y dejan de responder al interés público. Siendo el fin la creación de políticas que satisfacen las necesidades sociales. Existen diferentes conceptos y formas de entenderla, algunas aproximaciones la definen como “el involucramiento de los individuos en el espacio público desde una identidad de ciudadanos” (Ziccardi, 1998 citado por Villareal, 2012:7). Velásquez y González (2003) citados por Espinosa (2009: 75) consideran que la participación remite a una forma de acción emprendida deliberadamente por un individuo o conjunto de éstos “es una acción racional e intencional en busca de objetivos específicos”.

En la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública y Reforma del Estado (Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración, 2009: 3-4) se define a la participación ciudadana como “el proceso de construcción social de las políticas públicas, que conforme al interés general de la sociedad democratizada, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas”. Como se acentúa la participación no significa el acto de enterarse o de ser consultados sobre un tema en particular, representa la construcción de las políticas que dictan las normas con la participación de la población.

En México la Constitución se le otorga a “aquella persona que reúne tres condiciones: tener 18 años cumplidos, tener la calidad formal de mexicana o mexicano, tener un modo honesto de vivir” (Tuirán y Zúñiga, 1999: 27). Las diversas formas de participación están vinculadas a las conveniencias en las cuales se quieren integrar las decisiones, las intenciones y los valores de la población en los programas públicos. Cada forma de participación busca objetivos diferentes, se manifiestan en la población y como actores políticos buscan que sus intereses y puntos de vista sean tomados en cuenta (ver recuadro 5).

**Recuadro: 5**  
**Diversos tipos de participación**

---

Participación civil	Asociada a derechos propios de la libertad individual.
Participación política	Que se sustenta en los principios de la democracia liberal y que supone el derecho a participar como elector, a través del sufragio universal.
Participación social	Que se refiere a los derechos a la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda, que debe garantizar el Estado al conjunto de la ciudadanía.

---

Elaboración propia: basada en Capitanachi (2005: 222)

---

Es necesario diferenciar debido a que existen diversos instrumentos para ser usados en las condiciones de los gobiernos locales Ziccardi (2004:10) señalan que se considera que “para hacer referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, incorporando sus intereses respecto a determinadas temáticas”. Campitachani (2005) en Valencia (2005: 224) sostiene que “la participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación se refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares”. Canto (2010: 28) sugiere que “lo esencial en la definición de la participación ciudadana son las mediaciones entre sociedad y gobierno para que los distintos sujetos sociales intervengan”, es decir, que los vínculos entre ciudadano y gobierno están por las reglas del juego determinadas por la autoridad política.

Los diferentes mecanismos de participación ciudadana se ejecutan en las diferentes secuencias del proceso de formulación de políticas urbanas, teniendo diferente peso así como diferente nivel de intervención en las políticas. Los diferentes actores políticos tienen un diferente impacto y participación en la delimitación de instrumentos. Los niveles de participación se pueden delimitar a partir de la Matriz de Goethert, que es “un instrumento útil para examinar las fases de los proyectos en los que la participación” (ver recuadro 6).

**Recuadro: 6**

**Niveles de participación**

Nivel de Participación	Rol ante la comunidad	Rol Externo	
Ninguno Indirecto		Subrogate	Niveles de la Matriz Niveles indican la relación de comunidad con los actores externos Los niveles van desde la falta de control de la comunidad desde el control de la comunidad
Consulta	Grupo de interés	Advocate	
Control Compartido	Stakeholder	Stakeholder	
Control Total	Principal	Recurso	

Fuente: Imparato y Ruster, 2003: 23

### *2.2.1 Mecanismos de participación ciudadana*

La potestad del Estado como último instrumento de cohesión social ha significado una crisis de representación, ya que los instrumentos clásicos de representación de clases sociales, los partidos políticos también habían caído en crisis lo que los hacía poco eficaces para servir de mediación entre sociedad y Estado. Seguidamente se debe anotar que existen formas específicas en las que se puede ejercer el derecho de la participación. Son conocidas como mecanismos de participación ciudadana, son formas o instrumentos con las que la población puede intervenir en la toma de decisiones. Ziccardi refiere (2008) que los paradigmas contemporáneos de planeación urbana el concepto de participación ciudadana se emplea con mayor frecuencia y forma parte del vocabulario de los técnicos de la planeación urbana. Los mecanismos de participación ciudadana se han formado a partir de la necesidad de los ciudadanos de entrar en la esfera pública y tomar un papel más concluyente, externalizando sus demandas así como delimitando responsabilidades de actores políticos.

La forma más recurrente es diferenciado entre la condición de los niveles de conocimiento sobre los proyectos políticos, la habilidad de intervenir en los asuntos políticos de la población está determinada por la calidad de los instrumentos de participación entre las autoridades y los ciudadanos. Se señalan cuáles son los niveles de la participación ya que parte del proceso de formación de la toma de decisiones están sujetos al proceso de la formulación de la política pública. El acceso de la población a la toma de decisiones está llena de obstáculos, la primera instancia a la que se tiene son las votaciones electorales, procedimiento que permite a partir de elecciones públicas escoger a los representantes públicos, los que representan a la sociedad y toman decisiones. Existen cuatro niveles de participación, los ciudadanos son susceptibles a intervenir mediante los diferentes mecanismos de participación.

Lo que permite que la sociedad intervenga en los diferentes pasos del proceso de política (ver recuadro 7). Existen diversos mecanismos de participación ciudadana cabe destacar que las normativas estatales incluyen diferentes instrumentos: “el plebiscito y el referéndum están contemplados en el marco legal de más de 20 entidades federativas” (Zayas: 2007). Los diferentes mecanismos de participación ciudadana se encuentran entre las formas en las que la población accede a recursos públicos así como la toma de decisiones. Los instrumentos de participación ciudadana que son aplicables al nivel de una localidad, como el referéndum, la consulta ciudadana o el plebiscito se usa a nivel nacional, haciendo que los instrumentos aplicables al nivel municipal sean más inmediatos. Se hace una compilación de las definiciones de los mecanismos de participación ciudadana más frecuentes, principalmente se hace relevancia en los casos de instrumentos que pertenecen al nivel local. De estos instrumentos la mayor parte tiene injerencia en el nivel municipal o forman parte de los instrumentos habituales de los municipios. Entre los instrumentos aplicables en los municipios se encuentran: las Comisiones Específicas de Cabildos, las Comisiones de Planeación de Desarrollo Municipal, la Comisión Municipal de Protección Civil entre otros (ver recuadro 8). Existe una gran variedad en cuanto a mecanismos de participación ciudadana se refiere.

**Recuadro 7**  
**Mecanismos de Participación Ciudadana**

Según la etapa del ciclo de políticas	Según el grado de participación de los ciudadanos				
	Definición del problema (Dpr)	Información (If)	Consulta(Cs)	Cooperación (Co)	Decisión (De)
Diseño (Ds)	If, Dpr	Cs, Dpr	Co, Dpr	De, Ppr	
Implementación (Im)	If, Ds	Cs, Ds	Co, Ds	De, Im	
Evaluación (Ev)	If, Ev	Cs, Ev	Co, Ev	De, Ev	

Fuente: Cano, 2008: 161.

En el Estado de México la participación ciudadana se encuentra vinculada al proceso de planeación a nivel estatal haciéndose en primera instancia los foros de participación ciudadana que se da en diferentes municipios. En la práctica, el nivel local es donde se encuentra las condiciones propicias para que un gobierno se aproxime a la sociedad (Arzaluz, 2012: 168).

## Recuadro 8

### Mecanismos de participación ciudadana

Instrumentos	Definición
La iniciativa ciudadana	Para promover reformas o nuevos marcos legales que fijan reglas generales para el diseño e implementación de políticas públicas (Villareal, 2006: 31).
Los buzones ciudadanos	Que permiten expresar opiniones, demandas y sugerencias que moldeen o corrijan las acciones gubernamentales (Villareal, 2006: 31).
Los comités y consejos	Mecanismo típico de intervención directa de actores no gubernamentales en distintas fases del proceso de políticas públicas (Villareal, 2006: 31).
El plebiscito	Es la consulta que el gobierno hace al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir político, en él generan sentido de la palabra. No gira en torno al acto legislativo sino a una decisión política. (Hernández, 2007:15).
Iniciativa Popular	Consiste en que cierto número de ciudadanos presentes una petición avalada por sus firmas, para que se tome a consideración política un determinado asunto público, como puede una reforma de una ley.
Cabildo:	Los ayuntamientos deben seleccionar cuando menos una vez cada ocho días y las sesiones deben ser públicas, salvo que exista motivo que justifique que éstas sean privadas. (Conde, 1997: 6)
Comisiones del Cabildo:	Los integrantes de las comisiones del ayuntamiento son nombrados por éste, de entre sus miembros (Conde, 1997: 6).
Consejos de participación ciudadana:	Para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias, los ayuntamientos podrán auxiliarse de consejos de participación ciudadana en la realización de programas municipales (Conde, 1997: 6).
Autoridades auxiliares	Los delegados y subdelegados, y los jefes de sector (o de sección) y jefes de manzana (Conde, 1997: 6).
Comisión de planeación para el Desarrollo Municipal	Se integra con ciudadanos distinguidos del municipio, representantes de los sectores públicos, social y privado, así como por las organizaciones sociales del municipio y miembros del Consejo de Planeación Ciudadana. Aunque debe funcionar en todos los municipios (Conde, 1997: 6).
Consejo Municipal de Protección Civil	Es un órgano de consulta y participación de los sectores público, social y privado para la prevención y atención inmediatamente y eficaz de situaciones de emergencia, desastre y calamidad pública que afecten a la población (Conde, 1997: 6).

Fuentes: Conde, 1997; Hernández, 2007; Villareal, 2006; Conde, 1997 y Arzaluz, 2001.

### *2.2.2 La participación ciudadana en el nivel municipal*

La participación ciudadana en el gobierno local es un contenido recurrente se abordan diferentes formas de involucramiento ciudadano en los procesos de gestión urbana local (Ziccardi, 2004:169-174). En este sentido, la descentralización de los municipios cumple un papel central dado el aumento de sus funciones implica entre otras cosas la integración de la participación ciudadana, es una necesidad para generar políticas efectivas para la mejora de la gestión en las ciudades. Tulchin y Seele (2003: 13) citados por Arzaluz, (2012: 164) se refiere “creó nuevas oportunidades para la participación democrática en los niveles locales estatales, sobre todo en municipios urbanos”. Lo anterior vino a reformar los procesos de toma de decisiones de los municipios.

Una de las mayores razones para el impulso de la participación ciudadana es que las instituciones de gobierno carecen de medios reales para identificar los problemas sociales más recurrentes de la sociedad, las instituciones políticas se valen de los estudios de opinión pública para conocer las necesidades de la población y más recientemente de buzones de sugerencias, cuentas institucionales en redes sociales en Internet y de otros medios. Font y Blanco (2006: 51-54) señalan que “las instituciones y procesos tradicionales no siempre son capaces de identificar y resolver los problemas que los grupos de ciudadanos”.

La acción del gobierno se encuentra relacionada precisamente a las necesidades de la actividad pública, las acciones del gobierno en gran medida afectan ya sea directa o indirectamente a la sociedad, cambios en las políticas y en los presupuestos (UN-Habitat, 2011: XVIII). La acción de la sociedad y del mercado no podría satisfacer todas las necesidades generadas por la primera, se requiere de la acción estatal.

La formulación de políticas urbanas es de gran importancia, sin embargo, esta parte de la gestión urbana tiene una gran dificultad de realizarse. La planeación urbana está compuesta por elementos técnicos, a los que los ciudadanos tienen poco acceso, en la realización de los planes generalmente se obtiene una legitimidad a partir de la formación de Comités de Consulta Ciudadana. Iracheta (2009: 76) menciona que la “participación no es sinónimo de conocimiento o ideas claras y adecuadas respecto de un fenómeno social”. Este sentido se recupera en el recuadro anterior la necesidad de integrar mecanismo de participación ciudadana en la planeación urbana.

Se considera que en sí misma “la participación ciudadana es una de las más altas manifestaciones de la calidad personal, humana y comunitaria.” (Tuirán y Zúñiga, 1999: 27). Marshall (1992) citado por Jordan y Martínez (2010: 13-15) define a la ciudadanía como “el conjunto de derechos y deberes que vinculan al individuo a la plena pertenencia a una sociedad”. La lucha de los habitantes para ejercer los derechos de disfrutar de la ciudad. Por otra parte Delgadillo (2012: 119) sintetizando a David Harvey (2007) mencionando “el derecho a la ciudad no es el derecho a (mejorar) la urbe que tenemos, sino el derecho a cambiarla y a construir una ciudad mejor: una ciudad socialmente justa”.

Entre los derechos sociales más importantes establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo cuarto, se expresa el derecho de que “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa”. El acceso al suelo urbanizable es una de las mayores problemáticas a las que se enfrentan las grandes urbes alrededor del mundo, no obstante la dotación de este bien, por diversos planes de gobierno. El acceso al suelo se puede entender como: las oportunidades para uso y ocupación del suelo temporal o permanente para fines de abrigo, actividad productiva o el disfrute de recreación y descanso.

Los procesos mediante los cuales los ciudadanos pueden intervenir en la mejora de su vivienda o en la búsqueda de un título de propiedad generalmente se encuentran fuera de los mecanismos de participación ciudadana, por ejemplo, el trámite administrativo para la escrituración de un lote implica la realización ya sea a partir de un juicio y posteriormente un seguimiento administrativo al proceso. “Aunque los asentamientos informales ayudan a resolver los problemas de la familia inmediata de la persona de encontrar viviendas económicas, generan enormes costes privados y públicos” (Fergusson y Navarrete, 2003: 203). Esta forma de abordar el problema de la irregularidad es una forma delimitada de comprender en su totalidad la complejidad de la irregularidad urbana. Existen políticas que han tenido éxito y que generalmente se refieren a la mejora del hábitat en cuestiones de diseño urbano, mejora de la vivienda y aprovisionamiento de servicios públicos.

Para alcanzar una perspectiva más amplia con respecto de esta temática se refiere a un informe del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, perteneciente a la Organización de las Naciones Unidas (Golay y Özden, 2009: 6) donde se señala que una vivienda digna es aquella que garantiza los siguientes aspectos mínimos en todo momento: *“La seguridad legal de la ocupación, incluida una protección legal contra el desalojo; La proximidad de servicios, materiales, equipamientos e infraestructuras necesarias, incluido el acceso al agua potable y a servicios sanitarios; El coste asequible, incluso para los más pobres mediante subsidios para viviendas y protección contra arrendatarios que se excedan; La habitabilidad”*. La planeación urbana ha buscado limitar el crecimiento urbano de las ciudades, previniendo los elementos irregulares, sin embargo, esta tarea se encuentra dificultada por el continuo crecimiento urbano. Existen diferentes formas de abordar el problema de la

irregularidad, se enfatiza un modelo propuesto por las Naciones Unidas en las que se propone eliminar la Irregularidad de la Tenencia de la Tierra.

### 2.2.3 Modelo de Naciones Unidas

La construcción de la ciudad también significa la búsqueda del desarrollo de los ciudadanos, varios elementos de la gestión urbana han significado la pérdida de los elementos más significativos de la vida en las ciudades contemporáneas, por ejemplo, la privatización del espacio público así como la disminución en cuanto a la equidad de acceso a los servicios públicos. La conformación del espacio urbano se desarrolla en el caso de la estructuración del espacio, en el caso de la América Latina un aspecto referido a la ocupación del territorio “más allá de la ocupación física de un territorio conformado por viviendas y entorno, el hábitat constituye el referente simbólico, histórico y social en el que se localiza el ser humano” (Giraldo, García, Ferrari y Bateman, 2009: 91).

La construcción del hábitat no se limita a la construcción del espacio habitable, incluye además las dimensiones políticas, económicas y el medio ambiental. En el año 2006 las Naciones Unidas iniciaron una campaña mundial de tenencia segura de la tierra, su objetivo principal buscaba la construcción del hábitat urbano incluyendo la creación de ciudadanía e implica la ampliación del hábitat construido. *“La Campaña por Tenencia Segura de Hábitat es un instrumento reivindicativo de las Naciones Unidas, diseñado para promover las formas seguras de tenencia para las poblaciones más pobres, especialmente quienes viven en asentamientos precarios e informales en las ciudades”*. Las dimensiones del ámbito urbano están representadas por varios escalones que podríamos clasificar como integrantes de la comunicación entre estado y sociedad.

La vivienda segregada está suscrita en un tipo de Hábitat Urbano, por contexto de la misma situación identificaron los instrumentos políticos que contextualizan de forma adecuada la reproducción de la vivienda irregular, significa interpretar los mecanismos existentes como insuficientes, debido a la inexistencia de patrones suficientes sobre el manejo del suelo irregular. Los atributos que se pueden observar son el Suelo, Servicios Públicos, Vivienda, Equipamiento y el Espacio Físico. Los aspectos menos visibles como las relaciones sociales, los procesos de integración social y el tejido social así como los esquemas de organización son con respecto que produce el espacio habitado, debido que frente a la formación de diversas propuestas y de diferentes actos es como la formación de un asentamiento informal toma lugar. Los procesos de integración de los asentamientos informales son un conjunto de perspectivas los cuales tienen entre la complejidad de la autoridad de permitir o de prohibir los asentamientos y de los vecindarios de ejercer presión e influencia para obtener su objetivo que se puede concretar en el hecho del reconocimiento legal de la propiedad sobre el terreno.

Se considera necesario partir sobre la escalera de participación la cual es descrita por Arnstein (1969) como un elemento para describir la calidad de la participación ciudadana, la participación requiere de varios supuestos para funcionar. Considerando que existen diferentes niveles de información de conocimientos y de instrumentos para que la población participe en las decisiones de los gobiernos (ver recuadro 9). Se considera que existen diversos niveles de participación ciudadana, los lineamientos de participación de la Asociación Internacional para la Participación son cinco niveles de participación ciudadana: El nivel básico es el de comunicación bidireccional, el siguiente es la consulta en el que no existe dialogo estrictamente, el tercero es donde comienza la participación es la elaboración de políticas públicas, el cuarto es el de colaboración y por último el quinto es el empoderamiento “el spectrum de la IAP2 demuestra

cómo existen diferencias en las diversas formas de participación, en los que concierne al rol en la toma de decisiones para la adopción de políticas públicas”. Se exponen elementos explicativos y de clasificación de la participación ciudadana. El espectro de la participación ciudadana describe y enumera los instrumentos que se emplean.

### **Recuadro el 9 Espectro de Participación Pública**

<b>Informar</b>	<b>Consultar</b>	<b>Involucrar</b>	<b>Colaborar</b>	<b>Apoderar</b>
<b>Objetivo</b>				
Proveer al público información balanceada de objetiva para ayudarlo a entender los problemas, alternativas, oportunidades y soluciones.	Obtener retroalimentación pública sobre análisis alternativas y decisiones.	Trabajar directamente con el público a través de todo el proceso para asegurar que las preocupaciones y aspiraciones públicas se comprendan y consideren de manera regular.	Asociarse con el público en cada aspecto de las decisiones, incluyendo el desarrollo y alternativas y la identificación de la solución preferida	Poner la decisión final en las manos del público.
<b>Compromiso con el público</b>				
Lo mantendremos informado	Lo mantendremos informados, lo escucharemos y reconoceremos sus preocupaciones y aspiraciones, y preservaremos retroalimentación de la manera en que las aportaciones públicas influenciaron la decisión	Trabajaremos con usted(es) para asegurar que sus preocupaciones y aspirantes estén directamente reflejadas en las alternativas desarrollada, y proveeremos retroalimentación de la manera en que las aportaciones públicas influenciaron la decisión.	Lo buscaremos directamente para conocer su consejo e innovaciones en la formación de soluciones, e incorporaremos sus consejos y recomendación es en las decisiones hasta donde sea posible.	Instrumentaremos lo que usted(es) decida(n)
<b>Instrumentos</b>				
Hojas de datos Páginas de Internet Visitas las oficinas	Comentarios Públicos Grupos Focales Encuestas Audiencias Públicas	Talleres Votaciones deliberadas o paneles de discusión antes de las votaciones.	Consejos Consultivos Ciudadanos Construcción de Consensos Toma de decisiones participativas	Jurados Ciudadanos Votaciones Delegación de decisiones
Fuente: Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J. Castillo (2009).				

## **Conclusiones de capítulo**

La participación ciudadana en la toma de decisiones pública se observa dificultada por la falta de información sobre la organización de la sociedad. Se requieren de canales adecuados para encaminar, en estos tiempos en los que la política ha perdido la capacidad de establecer un dialogo con la sociedad. Al menos en el nivel de gobierno municipal y en términos de políticas urbanas es importante contar con canales útiles de comunicación política y participación pública. La participación ciudadana es un elemento que sin duda hace falta para el manejo de los asentamientos irregulares debido a que los procesos de irregularidad frecuentemente están sujetos a normales y urbana, es decir, los aspectos más importantes como lo son el acceso a la vivienda, al suelo o incluso a los créditos está sujeto a diversos aspectos económicos los cuales no están concretadas dentro de la característica de las políticas urbanas.

Los PMDU consideran parcialmente uno de los aspectos más relevantes para la población urbana que es el ingreso del hogar, si bien se hacen estudios socioeconómicos que consideran los niveles de ingresos de las familias para la aplicación de políticas de vivienda, estos estudios no suelen participar en las políticas que afectan de manera positiva las condiciones del ingreso. Las familias que se encuentran fuera del rango mínimo para la adquisición de una vivienda de una forma legal, son las que suelen establecerse en los AHI. Los instrumentos que tratan de generar suelo accesible a las poblaciones de menores ingresos generalmente se encuentran reducidos en términos concretos es difícil encontrar instrumentos eléctricos que cree necesario, es importante reconocer que la oferta de vivienda social no corresponde con la necesidad de los sectores de menores ingresos. Un cambio político muy significativo ha sido la integración de los sectores sociales en la toma de decisiones de gobierno, así como la descentralización de las funciones administrativas en los órganos subnacionales políticos.

## **CAPÍTULO 3: IRREGULARIDAD EN LA REGIÓN CUAUTITLÁN TEXCOCO**

### **3.1 Contextualización: urbanización en América Latina**

La adopción del modelo neoliberal en los gobiernos latinoamericanos representó un conjunto de políticas que afectaron la gestión urbana así como el manejo del mercado del suelo urbano. En América Latina el acceso a la vivienda ha estado aparejado a la condición de precariedad, ya que el perfil del habitante urbano se caracteriza por la ausencia de elementos que estructuren de manera adecuada las condiciones de habitabilidad de las ciudades. A nivel global la existencia de ciudades perdidas ha alcanzado dimensiones mayores de lo que anteriormente se tenía en la región (UN-Habitat, 2011: 32).

De acuerdo a estimaciones de UN-Habitat, en 2012 estimó que existían cerca de 1,200 millones de personas viviendo en situación de barrios marginales en todo el mundo, cerca de la séptima parte de la población del planeta (UN-Habitat, 2003); este mismo organismo plantea que para el 2030 la población que existirá en estas condiciones podría duplicarse (ver recuadro 10). Por tanto, se debe considerar a la población que vive en condiciones de precariedad general en la vivienda, “según estimaciones de las Naciones Unidas, 3 billones de personas vivirán en barrios de chabolas en 2050” (Golay, 2007: 4). Entre las formas de desigualdad social y en particular su manifestación física, es la condición de la vivienda, la cual se expresa en los diferentes tipos de carencias materiales.

El hábitat urbano precario es impreciso, distorsionado, difícil comprensión, sin embargo, a pesar de los intentos teóricos, no deja de ser un objeto poco definible debido a su complejidad inherente. La información que se puede obtener de ellos no permite medir el fenómeno con exactitud, de acuerdo con Clichevsky (2009:66) con los datos que se pueden obtener mediante censos se observa la distorsión de la información existente, debido a programas de escrituración

“los censos no los registran como unidad de análisis y los procesos de regularización especialmente los masivos, implementados fundamentalmente desde los años noventa”. Con respecto al anterior señalamiento se tomó en cuenta que a nivel mundial los tugurios o asentamientos irregulares son componentes de la urbanización y que al menos del total de la población urbana mundial al menos el 36% de ella vivían en condiciones de precariedad.

### Recuadro 10

#### Proporción de la población urbana viviendo en tugurios por subcontinente, 2005

Área principal, región, país o área	Población urbana (miles) 2005 A	Porcentaje de población urbana viviendo en tugurios 2005 B	Población de tugurios (miles) 2005 C
Mundo en vías de desarrollo	2,219.811	36.5	810.441
África del Norte	82,809	14.5	12,003
África Subsahariana	264,355	62.2	164,531
América Latina y el Caribe	434,432	27.0	117,439
Este de Asia	593,301	36.5	216,436
Sur de Asia	468,668	42.9	201,185
Sudeste asiático	243,724	27.5	67,074
Oeste asiático	130,368	24.0	31,254
Oceanía	2,153	24.1	519

Notas:

A: División de Población de las Naciones Unidas, Perspectivas de la Urbanización Mundial: La Revisión de 2005.

B: Población que no tiene agua potable o saneamiento, ni suficiente área para vivir (más de tres personas por habitación), ni una vivienda duradera.

C: En los cálculos de tugurios en 2005, la mitad de las letrinas de pozo se considera un saneamiento mejorado.

Fuente: UN-Habitat, 2005.

La información que se procesó como una aproximación y no como debe ser tomada en cuenta como la totalidad del fenómeno de la irregularidad. Es importante realizar estimaciones sobre la cantidad de población viviendo en condiciones de precariedad, dado que no existen datos precisos y la información censal no registra en lo las características más principales de la vivienda irregular. Se detallan las estimaciones para diferentes regiones con respecto a la cantidad de personas que habitan en *slum* o vivienda precaria. En esta sección se resalta la importancia de los países latinoamericanos para someter a análisis las condiciones de la urbanización precaria. Se ha establecido que la urbanización precaria prevalece en países subdesarrollados.

América Latina se caracteriza por tener un contexto histórico homogéneo, es decir, los países de la zona alguna vez fueron colonias de potencias extranjeras, pasaron por un periodo de descolonización y en la mayor parte de los casos, comparten la lengua española como resultado. Cada país tiene sus particularidades que implican al mismo tiempo una riqueza cultural y social. Durante el siglo XX un hecho histórico que caracterizó a las ciudades latinoamericanas fue el crecimiento urbano desproporcionado, el cual significó una serie de contradicciones en cuanto a la apropiación por parte de la gente del suelo urbano; de acuerdo con Rincón (2006: 674) “en la primera mitad del siglo XX surgió en América Latina la preocupación por la urbanización acelerada de nuestras ciudades”. El proceso de expansión urbana se integró por procesos de apropiación irregular del suelo y de precariedad, para las cuales existen diferentes metodologías de medición; el acceso al suelo urbano en particular por la creciente posibilidad de intervenir la adquisición de la vivienda irregular, significa la asignación de derechos a los habitantes de AHI.

En el caso de México, los gobiernos locales son los encargados de llevar a cabo el registro catastral de los inmuebles asentados en su territorio, sin embargo, es notoria la incapacidad de

éstos de lograr registros adecuados y actualizados. Los asentamientos irregulares son una constante en las poblaciones de América Latina, donde los procesos de urbanización “forman parte del proceso de injerencia de las entidades de construcción del espacio urbano tales como las inmobiliarias o los institutos gubernamentales de vivienda, los cuales no generan la cantidad de vivienda necesaria” (Scheingart, 1989). A continuación se debe hacer una aclaración metodológica, en el caso de las estimaciones de urbanización precaria en América Latina debido a que un asentamiento precario se define en los siguientes términos: grupo de personas que vive bajo el mismo techo en una zona urbana que carece de una o más de las siguientes condiciones (ver recuadro 11).

**Recuadro 11**  
**Asentamiento precario**

- 
- 1 Una vivienda durable de naturaleza permanente que proteja contra condiciones climáticas adversas.
  - 2 Un espacio vital suficiente, lo que significa que no más de tres personas compartan una habitación.
  - 3 Acceso fácil a agua potable en cantidad suficiente y a un precio razonable.
  - 4 Acceso a saneamiento adecuado: letrina privada o pública compartida con una cantidad razonable de personas.
  - 5 Tenencia segura para evitar los desalojos forzados.
- 

Fuente: ONU-Habitat 2012

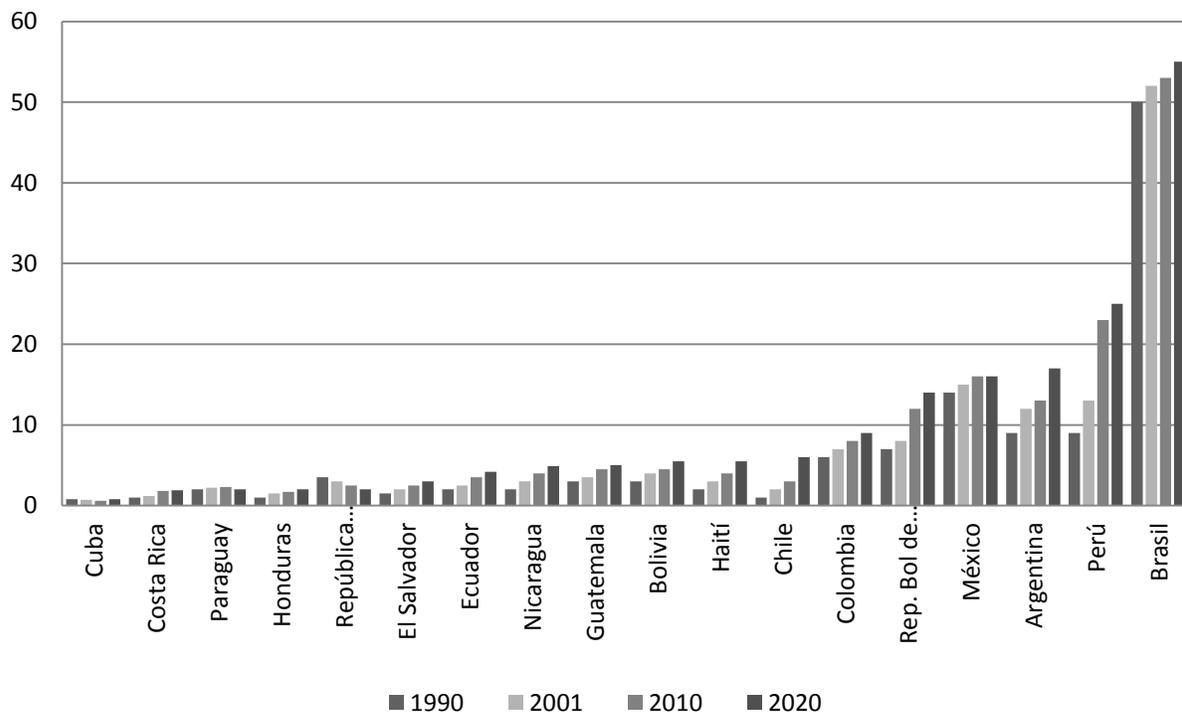
Como se puede observar, las características anteriormente señaladas hacen referencia principalmente a las deficiencias materiales de la vivienda. Los indicadores anteriores principalmente señalan en términos generales los materiales de la vivienda, agua potable, electricidad, servicio de drenaje, entre otros. En términos concretos los indicadores necesarios para realizar estudios de irregularidad no son censados.

La tenencia segura del suelo en la que está asentada la vivienda la cual es la característica de más difícil consolidación debido a la complejidad de los procesos de adquisición de vivienda

o lotificación. Se hace referencia a la calidad en cuanto a los materiales y al abasto de servicios urbanos públicos. Los que en términos completos son más que un elemento que se tienen a integrar sino que se muestra un elemento que puede ser contrariado por las autoridades. Los procesos de irregularidad urbana se encuentran representados en varias capitales como: Buenos Aires, Bogotá o Río de Janeiro. Solo en América Latina y el Caribe, “se estima que 130 millones de personas habitan en asentamientos irregulares” (Smolka en Rojas, 2010: 76). La urbanización precaria en América ha contribuido en gran importancia a la expansión urbana, la proliferación de esta urbanización refleja la profunda desigualdad existente en la región. Se rescata de la base de datos de UN-Habitat datos de la población viviendo en condiciones de vivienda precaria en América Latina, se destaca el caso de Brasil, por contar con la mayor cantidad porcentual de población viviendo en urbanización marginal.

### Gráfica 1

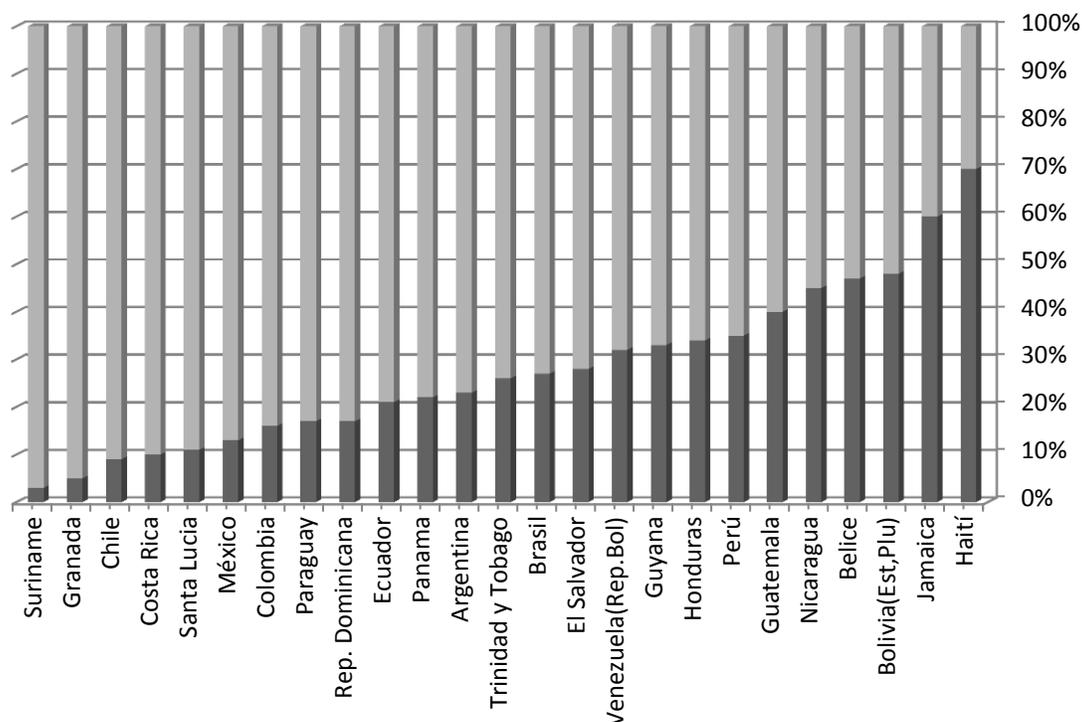
**Población urbana en tugurios y población urbana estimada en tugurios (1990 y 2001)**



Fuente: Jordan y Martínez, 2009: 32.

Como se puede observar México es uno de los países con mayor cantidad de urbanización precaria en toda América Latina. En la mayoría de los países, las políticas, leyes y procedimientos de ordenamiento del uso del suelo perjudican a los más pobres; “no puede acceder ni usar la tierra que necesita para cultivar, construir casas o establecer negocios” (UN-Habitat, 2007). Los indicadores más recientes señalan que “se ha logrado disminuir la proporción de habitantes que vive en tugurios, pero la población actual en esas áreas es todavía de 111 millones de personas” (UN-Habitat, 2012: 64). Se muestra la cantidad de población que vive en tugurios por país en América Latina y el Caribe tomando como año base el 2005. Si bien la población de los países puede variar, se observan los casos particulares que existe una proporción cercana al 25 por ciento de la población que vive en condiciones precarias (ver gráfica 2).

**Gráfica 2**  
**Población en condiciones de vivienda precaria por país**



Fuente: UN-Habitat, 2012: 64.

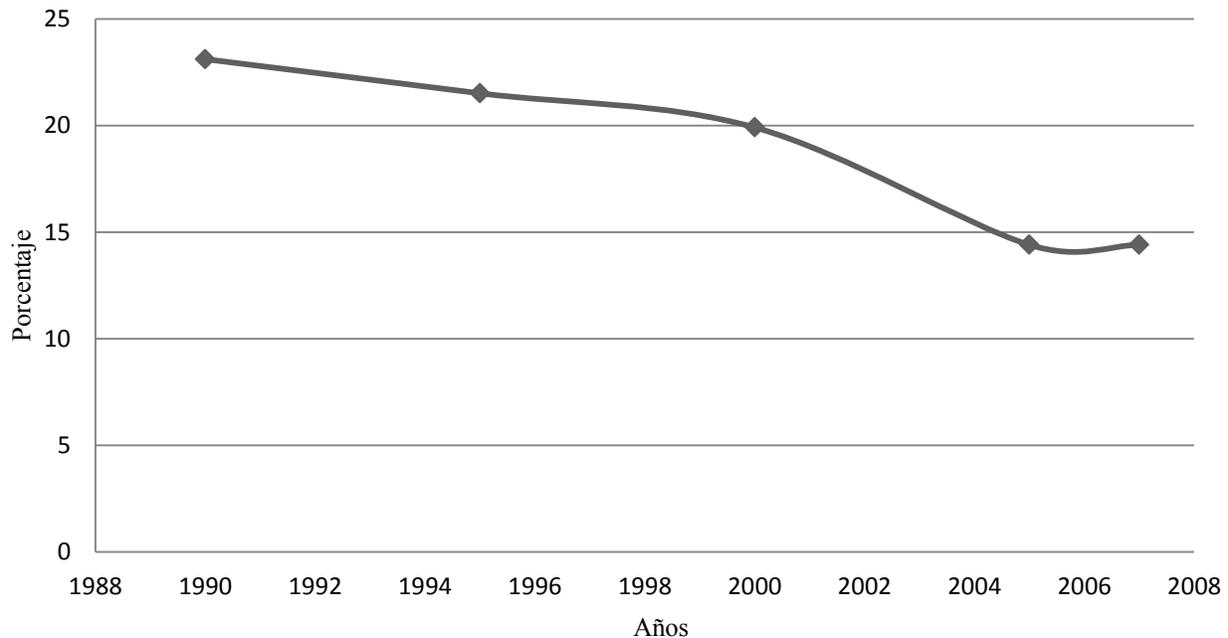
Se puede afirmar que para el caso de la región “uno de cada cuatro habitantes de la región vive en condiciones de tugurio” (UN-Habitat, 2012). La vivienda precaria es la manifestación física y espacial de la pobreza y la desigualdad urbana. Más allá de las diferencias entre países, una mirada a la distribución regional de la pobreza de acuerdo con Mac Donald en Jordán y Simioni (2003: 99) indica que en América Latina “más de la mitad de los pobres urbanos se encuentran en las ciudades de Brasil y México”.

### *3.1.1 Generalidades de la urbanización en México*

La urbanización en México adquiere mayor relevancia a partir de la segunda mitad del siglo XX, cuando se dan las mayores tasas de crecimiento del país. En el Valle de México, los municipios periféricos demuestran lo anterior. En este contexto, las zonas metropolitanas en México fueron 55 en el año 2000. La población que vivía en zonas metropolitanas ascendió a 51.5 millones de personas, mismas que representaban 52.8 por ciento de la población total del país (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, 2000: 28). En la segunda mitad del siglo XX se logró observar un crecimiento urbano acelerado que llevó a que las ciudades se expandieron físicamente. Posteriormente, después de los años 90 se dio un incremento en cuanto a la construcción de conjuntos habitacionales. Existen 125 municipios en el Estado de México, cada uno de ellos tienen una historia y características diferentes, entre ellos 75 se encuentran clasificados como metropolitanos, de estos 59 forman parte de la ZMVM. De acuerdo con estadísticas de las Naciones Unidas se encontró que en las últimas dos décadas ha descendido la cantidad de población que habita en AHI. Existen varios elementos para considerar que aunque el porcentaje relativo de población viviendo en AHI ha descendido.

De acuerdo con datos de UN-Habitat, se estima que entre 1990 y 2005 la población a nivel nacional que vive en barrios marginales ha descendido cerca de un 10 % (ver gráfica 3).

**Gráfica 3**  
**Porcentaje de Población urbana que vive en slum en México**



1- Censo 2000 y otras fuentes

2- UNICEF/WHO JMP Agua y Limpieza.

3- Estimación basada en tres componentes: Agua, Limpieza y Área suficiente.

### **3.2 Zona Metropolitana del Valle de México**

La dinámica urbana del Valle de México no es única, se presenta de igual manera en diferentes ciudades a lo largo del territorio nacional (Eibenschutz y Goya, 2009). El proceso de crecimiento de la metrópoli ha significado que el perímetro de la ciudad ha rebasado los límites político-administrativos del D.F., dándose “un proceso de conurbación entre éste y el Estado de México” (Iracheta, 2003: 216). A inicios del periodo de estudio la ZMVM contaba con “18.4 millones de habitantes” (Pradilla 2001: 2). De las diferentes delimitaciones que se han realizado para la ZMVM, para este estudio se considera la realizada por INEGI-CONAPO-SEDESOL en el año 2000 y la delimitación empleada para la formulación del Programa Estatal de Desarrollo Urbano (PEDU) publicado en el 2003.

Desde mediados del siglo XX, con la concentración de la población de México en el centro del país en la Ciudad de México, los municipios conurbados dieron lugar a la ZMVM. Entre los años 60 y 70, una proporción importante de la urbanización se realiza a través de diferentes invasiones de suelo de conservación (Schteingart, 1989). La superficie del suelo que ocupa esta área metropolitana de acuerdo con la delimitación de Unikel “el área urbana continua del Valle de México cubría 1,590 kilómetros cuadrados” (Iracheta, 2009:187). La ZMVM contiene a la ciudad central D.F. y a las unidades políticas-administrativas contiguas a ésta los municipios del Estado de México, las cuales poseen características urbanas y mantienen una relación intensa y constante con la ciudad central. Algunos autores y autoridades en la materia consideran el caso del estado de Hidalgo, en cuanto al número de municipios como parte integrante de la ZMVM se puede observar una gran diversidad en cuanto al tamaño de población, problemáticas urbanas, así como densidad poblacional. De acuerdo con el Programa de Ordenamiento Territorial de la Región Centro del país durante “la segunda mitad del siglo XX el Valle de México ha experimentado un proceso sin precedente de crecimiento [...] La ciudad hasta entonces había estado contenida en el territorio del Distrito Federal” (Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, 2005: 12).

### *3.2.1 Tendencias de crecimiento de la ZMVM*

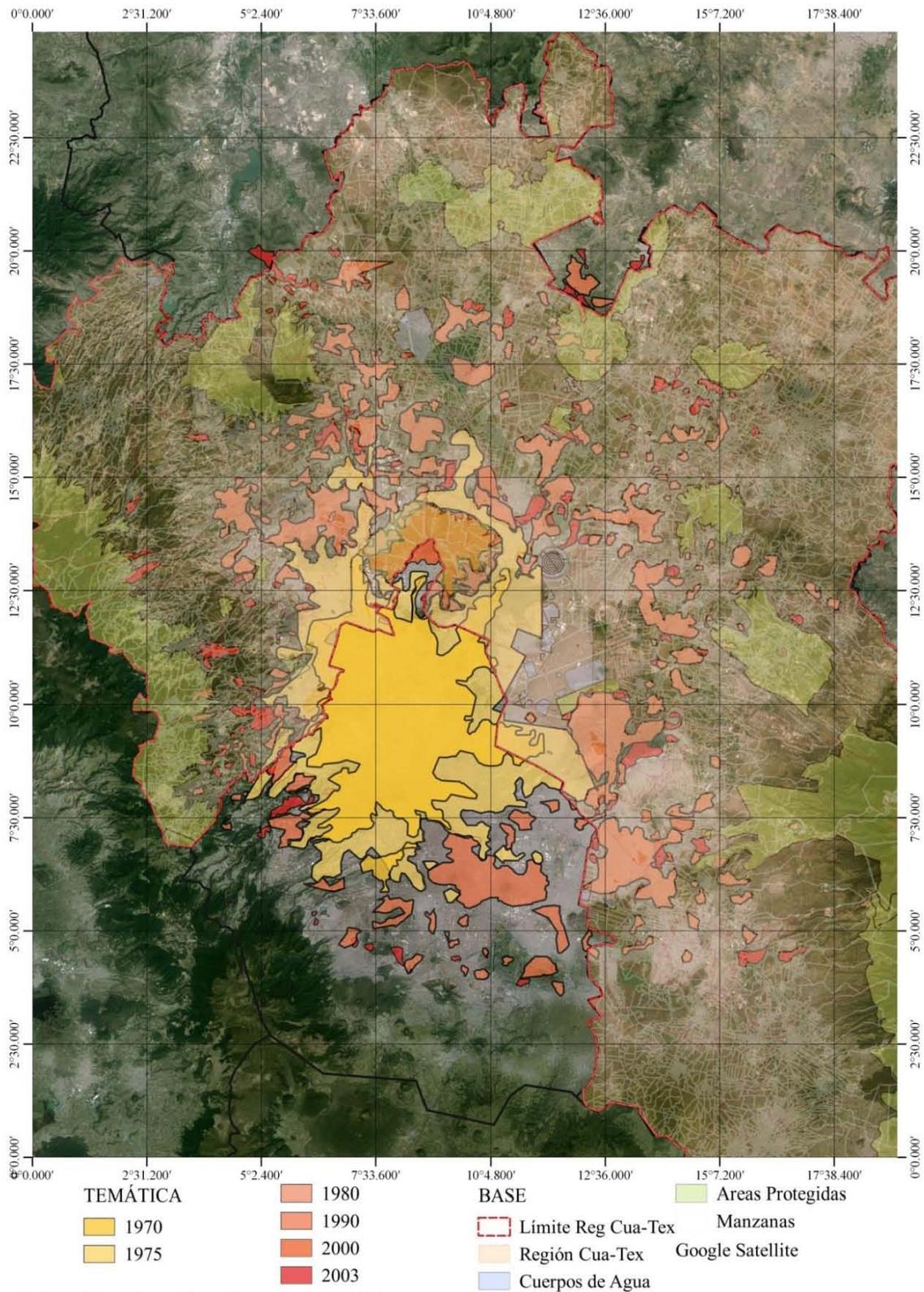
La urbanización periférica del Estado de México se dio sobre las tierras ganadas al Lago de Texcoco, esto significó un proceso de urbanización precaria a gran escala en los municipios de: Nezahualcóyotl, Chalco y Ecatepec entre otros (Espinoza, 2008: 770-775). “A partir de la década de los 50, el desbordamiento de los límites administrativos del D.F., por la expansión física, abrió paso a la metropolización” (Cobos, 2006: 95). Los procesos de urbanización que se han presentado en el Estado de México fueron consecuencia de la continua aglomeración de

actividades económicas que se dio en la capital del país. Con el incremento poblacional se fue dando una concentración de población en las márgenes urbanas, se hace referencia a las “*colonias populares*” y a la subsecuente transformación que se dio a partir del esquema de ciudad irregular “las colonias populares son generalmente asentamientos con densidades habitacionales muy altas” (CONAPO, 1999: 45).

La Ciudad de México se integró funcionalmente con municipios del Estado de México originándose metropolización. De acuerdo con Cruz citada por en Álvarez, Juan y Sánchez (2006: 282) “creciente expansión urbana de la ZMVM se ha llevado a cabo fundamentalmente a partir de la formación de numerosas colonias populares en el mercado del suelo informal”. El crecimiento de la Zona Metropolitana es en tal grado responsabilidad del gobierno del Distrito Federal como de los municipios mexiquenses, sin embargo, no existen esquemas claros de intervención en aspectos concretos como el crecimiento urbano, particularmente en la irregularidad urbana debido a que se usan diferentes esquemas lo que se puede ver manifiesto en el crecimiento del área urbana.

La ciudad crece de una forma disgregada y discontinua donde diferentes actores toman lugar. En la imagen 1 se pueden observar los polígonos de crecimiento urbano identificados por Santos (2012). La expansión urbana comprendida en la década 2000-2010 se dio en varios de los municipios metropolitanos, significó una expansión muy significativa en cuanto a la lejanía del crecimiento urbano con respecto al centro de la metrópolis. Se considera de interés el crecimiento urbano comprendido entre 2003 y 2004. La ocupación física del suelo se dio en los municipios periféricos principalmente a los correspondientes a la Región Cuautitlán-Texcoco esta expansión principalmente fue dispersa dando lugar a que diversas localidades se encuentran repartidas en diversos municipios dando un a esquema de hiperexpansión (ver imagen 1).

**Imagen 1**  
**Crecimiento Urbano Municipal 1970-2005**

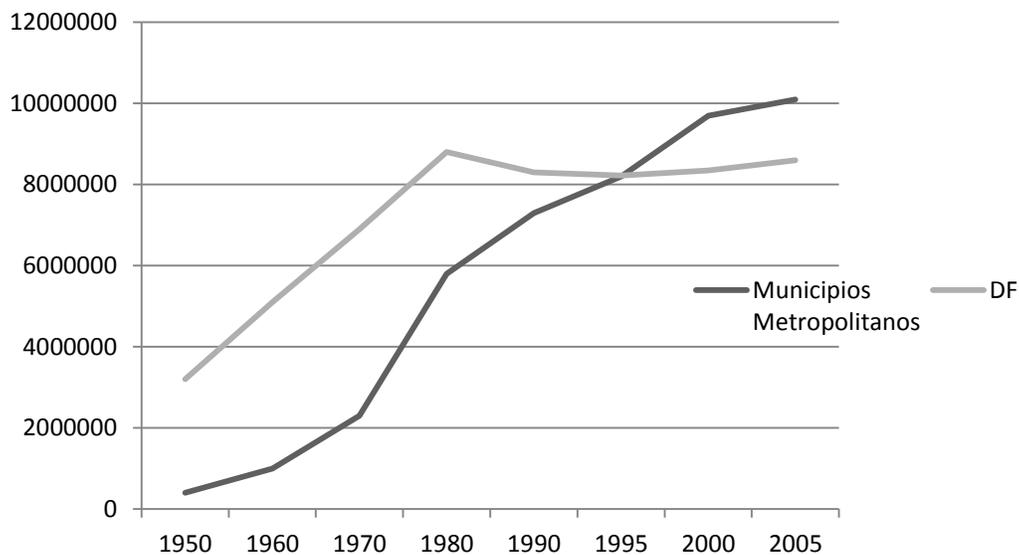


Fuente: Elaboración propia basada en Santos, 2012.

### 3.2.1 Tendencia de crecimiento de la ZMVM

Las dinámicas urbanas más importantes se encuentran en los procesos de expansión urbana de los municipios conurbados a la Ciudad de México. Esto significó una concentración de población urbana, lo cual generó la ZMVM. El crecimiento de las zonas periféricas ha continuado de forma acelerada, “en los municipios conurbados del Estado de México” (Schteingart, 1989: 68). La concentración de población en la zona centro de México representa la congregación de la población principalmente en dos entidades el Estado de México y el D.F. (ver gráfica 4). Se pueden realizar dos delimitaciones a la ZMVM en dos: las delegaciones centrales y los municipios conurbados. El crecimiento de la población en términos netos tiene dos clases de movimiento en cuanto a la tasa de crecimiento de la población “la estabilización del crecimiento poblacional de las delegaciones centrales del D.F.; el desplazamiento poblacional hacia el contorno externo, es decir, en dirección a los municipios del Estado de México” (Cruz, 2000: 62).

**Gráfica 4**  
**Población Total 1950-2005**



Fuente: Consejo de Población del Estado de México, 2008, 22.

### **3.3 La irregularidad en los municipios metropolitanos**

La proporción de población viviendo en condiciones de precariedad urbana es de difícil estimación, en este apartado se consideran las estimaciones de varios autores para poder establecer la dimensión del problema. Por otra parte, la dimensión de la irregularidad del suelo urbano ha sido una característica de los municipios mexiquenses sobre todo de aquellos que se encuentran más cercanos a la capital del país “en México D.F. la población viviendo en situaciones de ilegalidad representa el 40 %” (Clichevsky, 2003: 19). No es posible contar con datos del mercado de la irregularidad urbana en los municipios del Estado de México.

Un antecedente a la urbanización irregular son las denominadas “colonias populares”, las cuales son el resultado en varios casos de invasiones de predios tanto públicos como privados. En la medida en la que estas colonias se fueron urbanizando y mejorando sus condiciones materiales, “la tesis de consolidación-mejoramiento de los asentamientos irregulares” (Connolly, 2005: 12). Los asentados informales forman parte cotidiana del crecimiento urbano y que posteriormente se aplican políticas de mejoramiento urbano. El acceso al suelo y a la vivienda son temas de gran importancia, ya que un gran sector de la población queda excluido del acceso a estos bienes es necesario plantear las previsiones tanto de suelo urbanizado como de vivienda construida. Iracheta (2010:39-40) señala que para la ZMVM se deben tener las siguientes consideraciones: Para el 2020 el suelo urbanizado ascenderá a casi doscientos cuarenta mil hectáreas (41.7 % en el D.F. y 58.9 % en el Estado de México); el parque habitacional casi se duplicará en 20 años por el cambio demográfico, y en 2001, dos tercios de la población metropolitana residían en colonias populares, de estos 5.2 millones (30.3 %) eran irregulares. De acuerdo con Duhau (2006) las previsiones de superficie de suelo y vivienda en la ZMVM calculadas a partir del año 2000 deben considerar a la vivienda formal, si se

considera a la vivienda informal se requieren más de 50,000 hectáreas para los próximos quince años (ver recuadro 12).

Duhau y Cruz en Coulomb y Schteingart (2006: 416) señalan que “hacia mediados del año 2001 en el Estado de México se había certificado el 72 % de los núcleos ejidales existentes en la entidad”. Prosiguen: “*en el caso del Estado de México, el desarrollo del PROCEDE tiene particularidades que lo diferencian del resto del país, ya que debido a la magnitud del problema de los Asentamientos Humanos Irregulares sobre ejidos se decidió*” que la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), el Registro Agrario Nacional (RAN), la Procuraduría Agraria (PA), el INEGI a nivel Federal y a nivel estatal por la Comisión para la Regularización del Suelo del Estado de México (CRESEM) y el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS). Esto representa algunos de los antecedentes institucionales de la gestión de la urbanización irregular del Estado de México.

**Recuadro 12**  
**Requerimientos de suelo urbano para el periodo 2000-2030.**

	Núm. de vivienda	Vivienda por hectárea	Superficie a desarrollar (hectáreas)
Autoconstrucción desarrollo irregular	1,364,600	27	50,541
Vivienda económica institución social en conjuntos habitacionales	4,761,000	80	59,701
Lotes y servicios autoconstrucción vivienda progresiva	4,776,100	80	95,522
Desarrollo residenciales nivel medio y alto	4,776,100	50	45,478
Subtotal	1,364,600	30	251,251
Suelo para usos habitacionales			167,500
<b>Total</b>		<b>32.6</b>	<b>418,751</b>

Para calcular la superficie que se requeriría en la producción de viviendas autoconstruidas en áreas de urbanización irregular, se ha considerado el promedio ponderado para 1990 en la ZMVM de la densidad habitacional bruta

Fuente: Duhau y Cruz, 2006.416.

No obstante que los requerimientos de suelo para vivienda en la ZMVM corresponden a una población con ingreso promedio menor al necesario para cubrir la compra de una vivienda, las familias que se ubican por debajo de la línea de pobreza. Duhau, en Bolívar y Erazo (2013: 59) señalan que “las colonias populares han proporcionado la principal alternativa de aprovisionamiento de vivienda”.

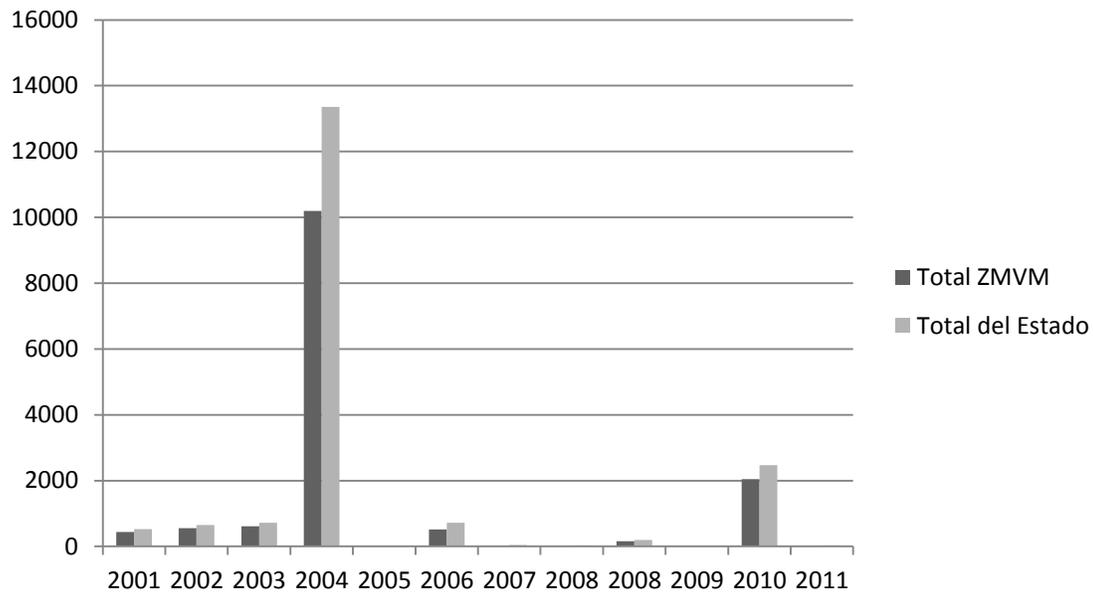
### *3.2.2 Irregularidad en los municipios metropolitanos del Estado de México*

Se identificó un patrón a nivel municipal la distribución de la superficie ocupada por AHI en municipios que corresponden al primer y segundo contorno de la ZMVM, se acentúa que las observaciones son a nivel municipal debido a que no existen mapas desglosados en polígonos existentes de urbanización irregularidad. Se desconoce la cantidad de población que existe por municipio, se conoce la superficie aproximada así como la cantidad de AHI, la superficie total regularizada por el IMEVIS, “en los municipios mexiquenses de Naucalpan, Cuautitlán y la Paz, el área metropolitana se expandió principalmente sobre tierras ejidales, sobre tierras comunales en los casos de Huixquilucan y Coacalco, en tanto que en Nezahualcóyotl, Chimalhuacán y Ecatepec” (Lindón, 1997: 4).

Existen diversos objetivos que persigue la población que accede a la vivienda por estos medios entre ellos: No ser erradicado; Tener acceso a los servicios básicos; Poder disponer de su propio terreno o vivienda para venderlo o dejarlo en herencia (Balbao, Jordan y Simioni, 2003: 120). Existe un conjunto de problemas de AHI en el 85 % de los municipios de la ZMVM, significando un proceso que podría ser categorizado como problemática metropolitana, si bien significa la mayor parte de la urbanización en los municipios metropolitanos no es predominante irregular, si bien existe un problema de existencia de esta problemática,

extendiéndose a municipios que se caracterizan en ciertos casos por contar con propiedad social de la tierra (ver gráfica 5).

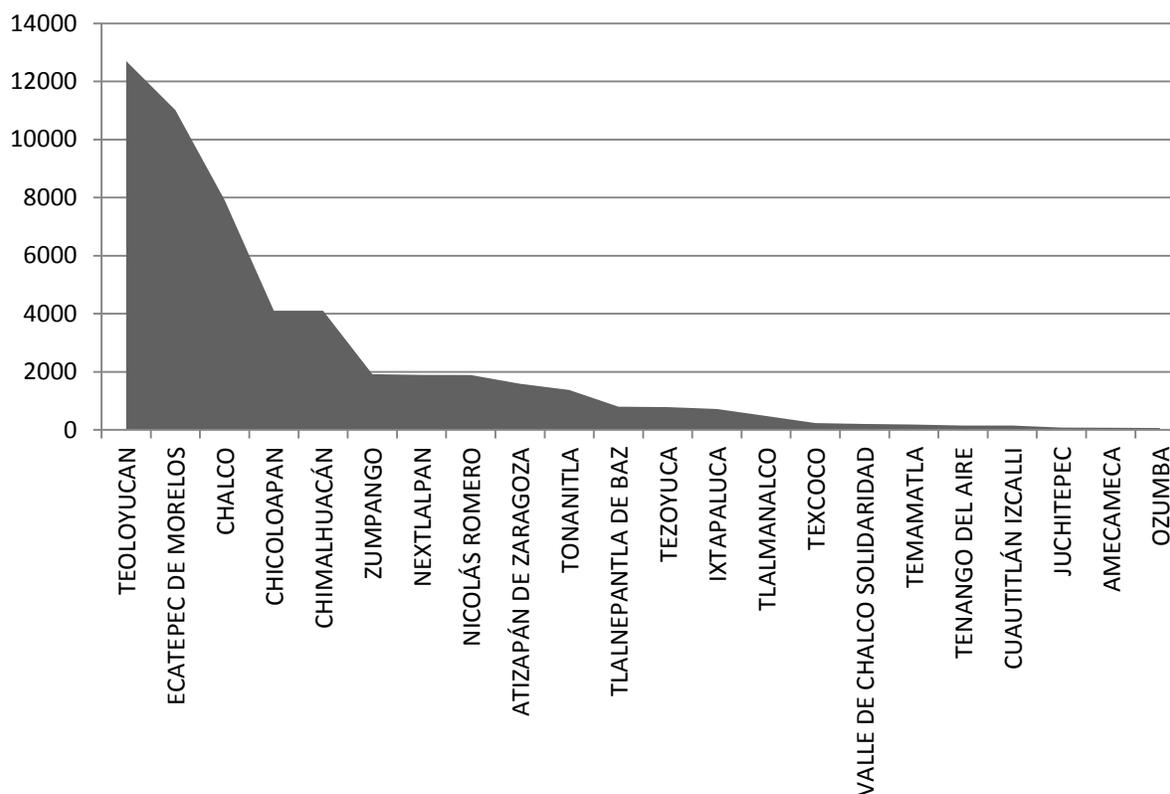
**Gráfica 5**  
**Municipios mexiquenses con AHI**



Fuente: Elaboración propia basada en información del Gobierno del Estado de México.

Cabe destacar que se acotaron las observaciones correspondientes entre los años 2001 hasta el 2004. Se hace notar que existió una tendencia entre estos años hacia la expansión de los AHI en cuanto a la cantidad de estos y en el año 2006 que se empieza a advertir una reducción de los mismos. Se estima que durante el periodo de 2000-2004 se observa que el crecimiento de asentamiento irregular ascendió visiblemente. Se puede constatar que aunque sea a baja escala o casos excepcionales de grandes superficies ocupadas por AHI la mayor parte de los municipios metropolitanos han tenido alguna problemática de irregularidad. En el año 2001 la ZMVM presentó 1,581 hectáreas, en 2002 se presentaron 4,462 hectáreas, en 2003 4,963 hectáreas y en 2004 esta cifra se elevó hasta las 52,445 hectáreas haciendo un importante crecimiento entre estos años con una clara tendencia de acentuación. El año 2004 fue el de mayor cantidad de presencia de AHI en el periodo estudiado (ver gráfica 6).

**Gráfica 6**  
**Superficie de AHI por municipio en el Año 2004 (Has)**



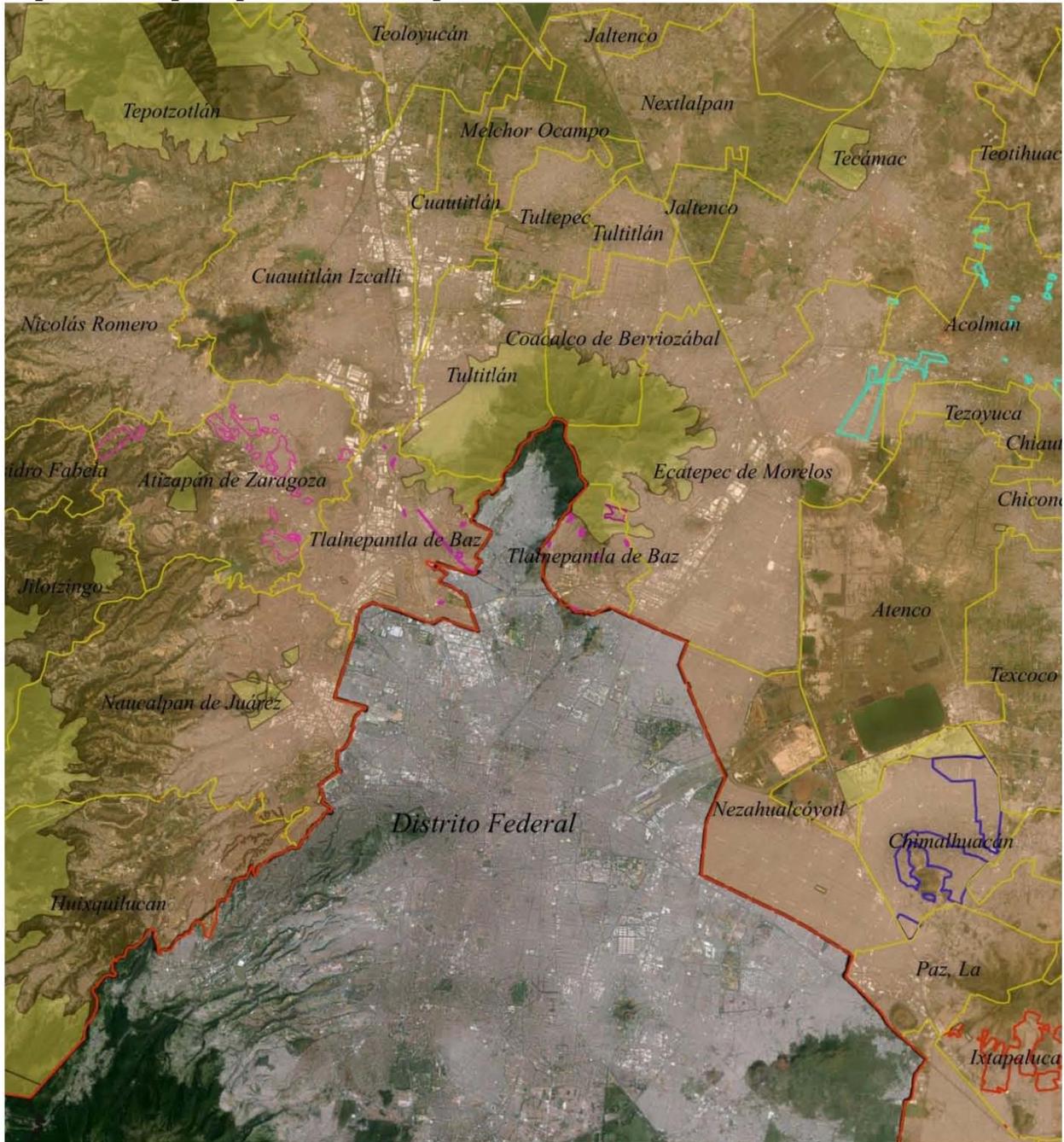
Fuente: Elaboración propia basada en información del Gobierno del Estado de México.

Respectivamente el porcentaje como nivel estatal de superficie ocupada por AHI de la Zona Metropolitana con respecto al total estatal es el siguiente: de 2001, 97.8 %; 2002, 68.4 % 2003, 70.4 % y para el 2004, 78.5 %. Es importante considerar que a pesar de que en 2003 y 2004 la contribución es menor en el 2004 existe una mayor superficie ocupada por AHI. De los municipios metropolitanos destacan en el periodo 2000-2004 Apaxco, Axapusco, Chiconcuac y Nopaltepec no presentando algún grado de irregularidad. Se destacan dos casos de registros altos en la ZMVM en 2004: en el Municipio de Ecatepec de Morelos 11,015 hectáreas así como en Teoloyucan con 12,705 hectáreas respectivamente. Los procesos de urbanización irregular en el caso de la ZMVM en el periodo comprendido entre 2000-2010 han tenido una mayor distribución de AHI han presentado una enorme dispersión.

La superficie ocupada por AHI se ha reducido, sin embargo, se puede notar una menor concentración en los años más recientes. El incremento de la irregularidad en este sentido se produce como consecuencia de una ausencia de un mercado formal que permita adquirir vivienda. Los Planes de Desarrollo son elementos técnicos sin embargo no se ha logrado planificar de forma adecuada la disponibilidad de vivienda, Duhau y Cruz en Coulomb y Schteingart (2006: 416) sostienen que *“la superficie que se destina dentro de los planes de desarrollo urbano apenas es de 1 %, no contemplan en su zonificación y clasificación de usos del suelo a las áreas y densidades factibles que permitan crear proyectos habitacionales a estos sectores, por ello, se estima que aproximadamente más del 77 % de la vivienda producida en los municipios metropolitanos ha sido autoconstruida y al margen del sistema de planeación urbana”* (Lazcano, 2005).

La vivienda autoconstruida forma entonces parte elemental del proceso de crecimiento urbano, para demostrar lo anterior se digitaliza a partir de la cartografía de síntesis de problemática urbana y de riesgos de los planes de desarrollo urbano de los siguientes municipios: Acolman, Huixquilucan, Ecatepec, Chimalhuacán, Ixtapaluca y Tlalnepantla de Baz. Obteniéndose en particular los Polígonos correspondientes de acuerdo a los planes de los límites de los AHI. En las imágenes se observa la representación de los AHI en polígonos identificados en los Planes de Desarrollo en el mapa 4 se observa los que se conocen las demarcaciones particulares (ver imagen 2). En los primeros casos se ve la delimitación de los asentamientos irregulares, en el segundo mapa se observa la ubicación considerando por el nivel de riesgo de la ubicación del AHI en el municipio de Huixquilucan. En ambos se presentaron de acuerdo a la información disponible en los PMDU, se observa que la dimensión y la diversidad de casos existentes cambian en cuanto a la demarcación asignada (ver imagen 3).

**Imagen 2**  
**Superficie ocupada por AHI (municipios seleccionados)**

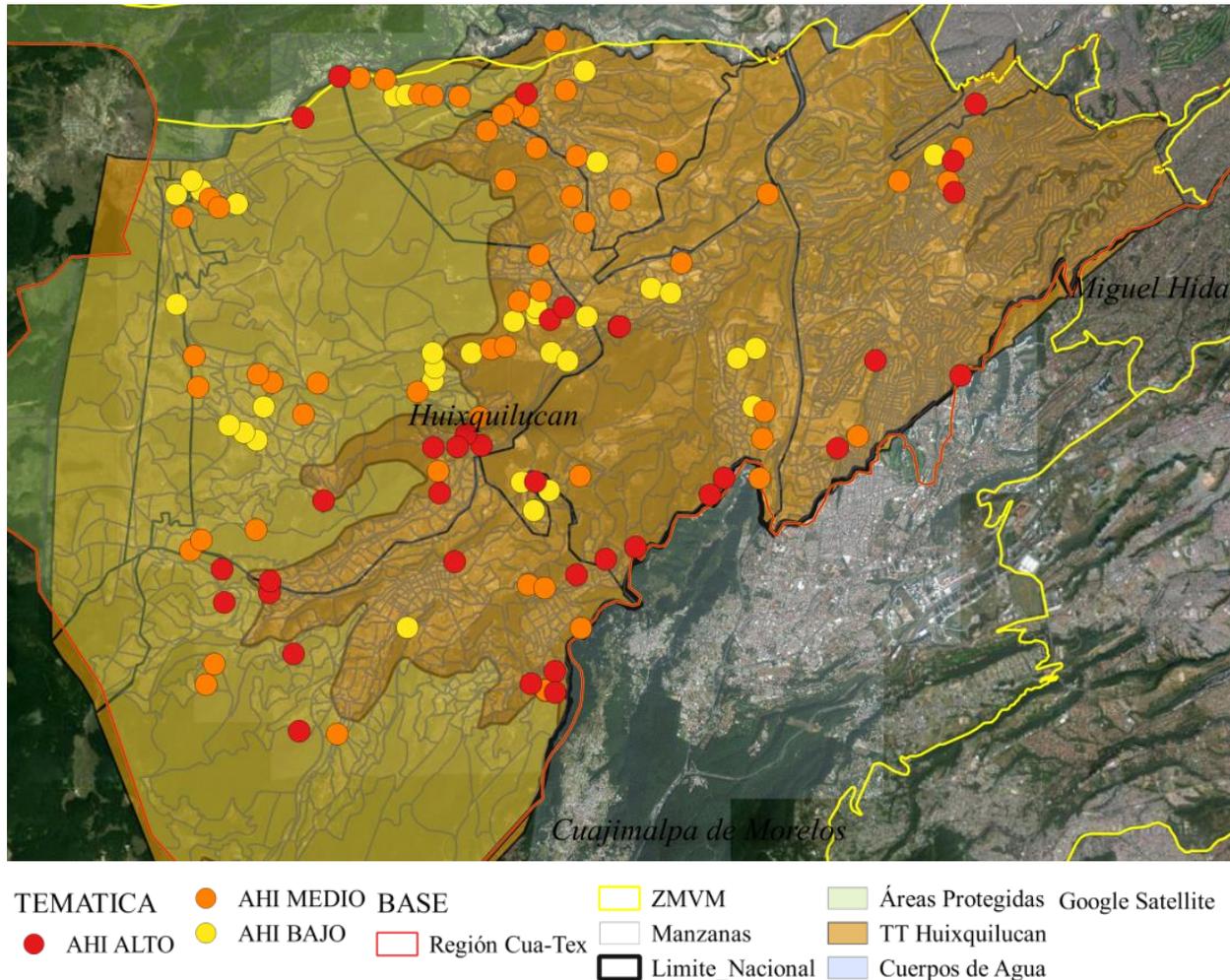


AHI	AHI Atizapan	AHI Tlalnepantla	Región Cua-Tex	Cuerpos de Agua
AHI Acolman	AHI Ecatepec	Base	Áreas Protegidas	Limite_Nacional
AHI Atizapan	AHI Chimalhuacan	Región Cua-Tex	Limite_Estatal	Google Satellite
AHI Ixtapaluca			Manzanas2010	

Fuente: Elaboración propia basada en información del H. Ayuntamiento Constitucional de Atizapán de Zaragoza, H. Ayuntamiento Constitucional de Acolman, H. Ayuntamiento Constitucional de Ixtapaluca, H. Ayuntamiento Constitucional de Chimalhuacán y H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla.

### Imagen 3

#### AHI en el Municipio Huixquilucan entre los años 2001-2008 por grado de riesgo

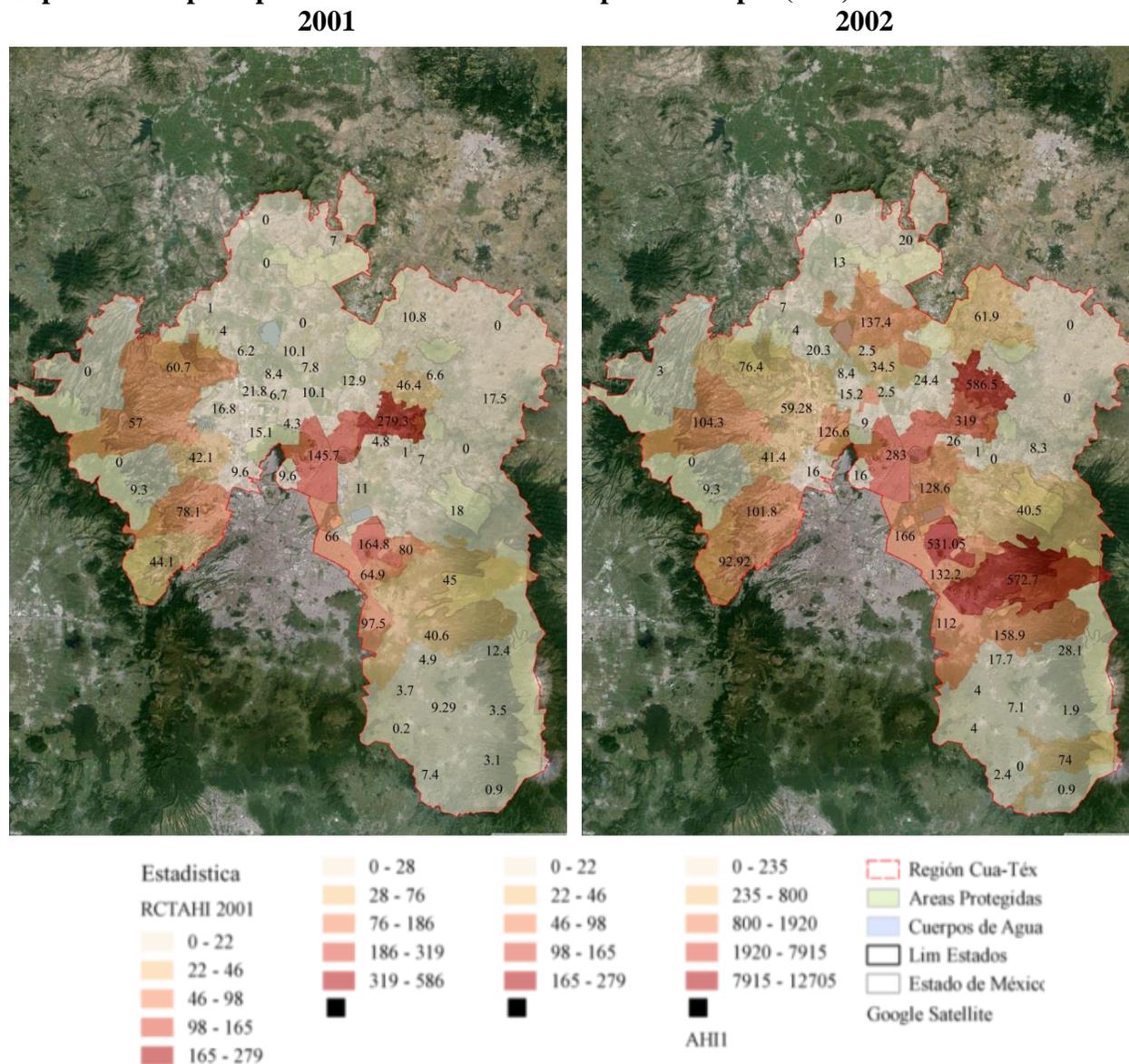


Fuente: Elaboración propia basada en información del H. Ayuntamiento Constitucional de Huixquilucan.

Las condiciones de urbanización en la década comprendida entre los años 2000 y 2010 incorporan patrones de crecimiento irregular, pero de igual manera han integrado la construcción de vivienda social la cual no ha respondido a las necesidades de la población. Principalmente se puede considerar que los cambios realizados en México se vinculan a las transformaciones en cuanto a la dinámica de AHI. La otra variable con la que se puede dimensionar el tamaño del problema es la cantidad total por año de Lotes Visitados por el IMEVIS, es decir, los que son censados.

En el periodo 2001-2004 se observa una concentración de superficie ocupada por AHI en algunos municipios. En el caso del oriente de la Región Cuautitlán-Texcoco la ocupación irregular es evidente. La cantidad de predios irregulares identificados se repartió principalmente en los municipios de Acolman, Ecatepec, Chimalhuacán e Ixtapaluca (ver imágenes 4 y 5).

**Imagen 4 y 5**  
**Superficie ocupada por AHI en diferentes años por municipio (Has)**



Nota: Cifras expresadas en Has.

Fuente: Elaboración propia basada en información del Gobierno del Estado de México.

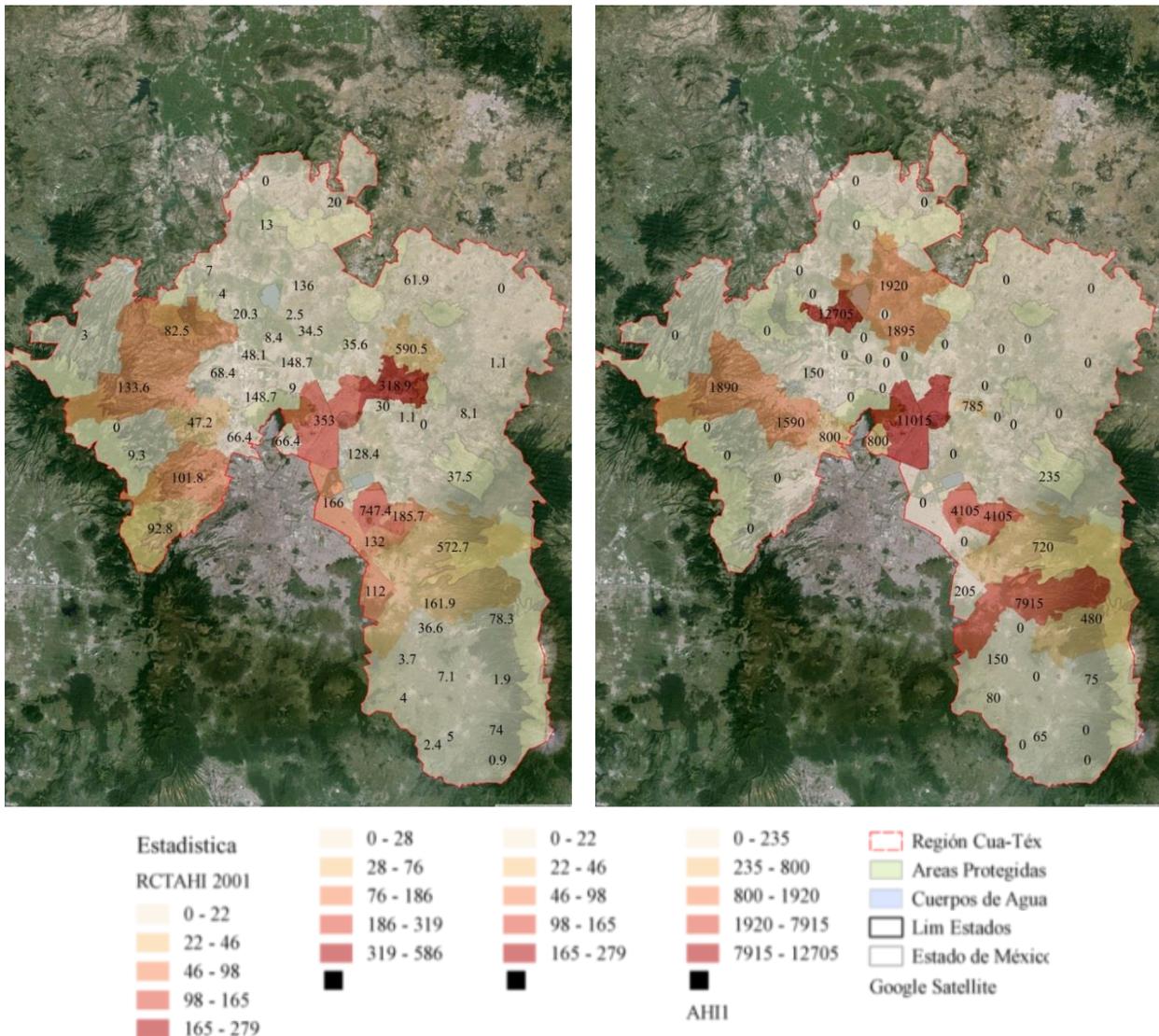
Entre 2001 y 2004 los cambios en cuanto a la existencia de asentamientos irregulares son muy contundentes, en los años 2003 y 2004 se observa un aumento de AHI. Se observa en la Región Cuautitlán-Texcoco que en estos dos años el Municipio de Acolman, y Ecatepec se muestran como claros ejemplos de persistencia de AHI (ver imágenes 6 y 7).

**Imagen 6 y 7**

**Superficie ocupada por AHI en diferentes años por municipio (Has)**

**2003**

**2004**



Nota: Cifras expresadas en Has.

Fuente: Elaboración propia basada en información del GEM.

## **Conclusiones de capítulo**

En las últimas décadas se ha consolidado la carencia material de la vivienda en sectores de menores ingresos, así como el arraigo de la pobreza urbana en varias ciudades es un hecho que afecta a cada vez más población. La problemática de la urbanización irregular es un problema metropolitano, la implementación de políticas que la buscan limitar deben tener un carácter metropolitano ya que se requieren de instrumentos que rebasan los límites estatales o municipales. Se señala que los años de mayor movimiento del mercado irregular se encuentran entre los años de 2003 y 2004 debido a que durante los mismos se dio una mayor superficie ocupada por Asentamientos Humanos Irregulares.

En este capítulo se evidenciaron que el problemática y persistencia de la vivienda irregular es una dinámica urbana que abarca a buena parte de los municipios mexiquenses que forman parte de la Región Cuautitlán-Texcoco. Se puede postular que el problema urbano es generalizado en su mayor parte en municipios que se encuentran en fase de crecimiento urbano. Se identificó que la problemática de la irregularidad en México es un problema metropolitano debido a que se comprobó que los municipios mexiquenses en diferentes años han tenido presencia de AHI.

De acuerdo a los datos descritos en este capítulo se observa que varios municipios tuvieron una importante presencia de asentamientos informales dentro de sus territorios. Se identificaron asentamientos informales en la cartografía urbana de problemáticas urbanas y Tenencia de la Tierra en los siguientes municipios: Acolman, Ecatepec de Morelos, Chimalhuacán, Nicolás Romero, Ixtapaluca y Tlalnepantla de Baz. Esto significa que las autoridades municipales cuentan con un registro reciente de actividades de invasiones y asentamientos informales en mayor o menor medida. En el siguiente capítulo se presta atención

a la importancia de este aspecto debido a la integración entre esta urbanización y la irregularidad persistente.

El caso de Huixquilucan debido a que a pesar de contar con varios asentamientos, se identifica que existe una distinción muy importante que es el nivel de riesgo. Se puede concluir que a partir de información pública se puede integrar un conjunto de datos tanto cartográficos-vectoriales y estadísticas sobre la existencia de asentamientos informales en el Estado de México. Se considera que estos datos pueden ser modificados o incluso erróneos considerando los procesos de las políticas de regularización de tenencia de la tierra. Se considera sin embargo que los datos a los que se tuvo acceso carecen de un mayor nivel de análisis debido a que los datos que se encuentran desagregados a nivel de colonia están fragmentados, lo anterior resta poder explicativo y deja en el nivel descriptivo a nivel metropolitano. Para realizar un análisis más profundo se requiere una base de información más específica y lo anterior se encontró en los anexos cartográficos vinculados a los PMDU.

## **CAPÍTULO 4: PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS URBANAS EN EL ESTADO DE MÉXICO**

### **4.1 Políticas urbanas en la Zona Metropolitana del Valle de México**

Se plantea el análisis a las políticas urbanas que se han dado principalmente en el contexto de los municipios metropolitanos mexiquenses pertenecientes a la Región Cuautitlán-Texcoco. La ZMVM se encuentra afectada por la problemática de la urbanización irregular la cual tuvo sus episodios de mayor crecimiento durante la expansión urbana que se dio a mediados del siglo XX. El crecimiento está intrínsecamente relacionado con la gran importancia de la capital del país, un primer antecedente que se puede establecer para esta centralidad es el establecimiento de los poderes federales en la Ciudad de México en 1824. Se plantea el marco normativo en el que se deben basar las políticas urbanas de acceso a la vivienda y la incorporación de suelo al desarrollo urbano, principalmente para su uso en la creación de vivienda social. Se hace la revisión a los planes y las políticas urbanas que están contenidas en ellos. Se realiza un mapeo de los procesos de irregularidad y se toma un caso de estudio para el diagnóstico de las problemáticas de irregularidad urbana en la Región Cuautitlán-Texcoco.

#### *4.1.1 Gestión urbana*

La normativa es importante para la gestión del suelo y el combate a la irregularidad, en la gestión de éste también es importante considerar cuáles son los esquemas institucionales que existen en el periodo de estudio. La división político-administrativa entre el D.F. y el Estado de México ha creado una verdadera dicotomía en la zona metropolitana que es considerada como la de mayor tamaño en todo el país. Se señala que las políticas de vivienda de una entidad afectan a la otra, a pesar de los esfuerzos de gestión metropolitana aún se siguen observando los enormes contrastes entre las delegaciones y los municipios de ambas entidades.

La estructura de la gestión urbana es un factor a considerar, en el siguiente recuadro se sintetizan las condiciones de la administración urbana de la ZMVM, al mismo tiempo que se constata la complejidad inherente de la misma en términos administrativos (ver recuadro 13).

### Recuadro 13

#### Instituciones públicas que intervienen en la irregularidad en la ZMVM

	Distrito Federal	Estado de México	Estado de Hidalgo
Gobierno central	Gobierno de la Ciudad de México	Gobierno del Estado de México	Gobierno del Estado de Hidalgo
Poder Ejecutivo	Jefe de Gobierno	Gobernador constitucional del Estado de México	Gobernador constitucional del Estado de Hidalgo
Gobierno local	Cámara de Asambleístas	Congreso del Estado de México	Congreso del Estado de Hidalgo
Secretaría encargada de coordinar el ramo urbano	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	Secretaría de Desarrollo Urbano	Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial
Instituto que coordina la política de vivienda estatal	Instituto de Vivienda Social del Distrito Federal	Instituto Mexiquense de Vivienda Social	Comisión Estatal de Vivienda.
Instituto que controla la política dirigida a mitigar la presencia de AHI	Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial.	Instituto Mexiquense de Vivienda Social	Comisión Estatal de Vivienda.
Gobiernos locales			
Tipo de Gobierno Local	Delegación	Municipio	Municipio
Número de gobiernos locales en la ZMVM.	16	59	1

Fuente: Elaboración propia.

#### 4.1.2 Normatividad aplicable a las políticas urbanas en el Estado de México

El PMDU cuenta con diversas fracciones, primeramente: un nivel normativo que debe tener congruencia con la normatividad aplicable, diagnóstico, el análisis, las proyecciones, el planteamiento de escenarios, políticas y estrategias. En el caso de la participación ciudadana se identifica que la integración de la participación social de la población en las consultas ciudadanas son el fundamento inmediato de los Planes.

La Constitución es el fundamento normativo del Estado, es la norma fundamental de la que parten los demás ordenamientos jurídicos, así como las condiciones que establecen las funciones del gobierno como aparato del Estado. En este sentido, en el caso de México la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en materia de vivienda en el artículo 4° que establece la Política Nacional de Vivienda. En el artículo 27 de la Constitución se establece cómo el Estado establece las modalidades de la propiedad privada, es decir, dicta los fundamentos básicos para el establecimiento de la propiedad del suelo: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”. Posteriormente menciona en el mismo párrafo que “la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”, en este párrafo se establece que el Estado instituye las bases jurídicas para la propiedad privada y, en este caso, sobre el régimen de propiedad del suelo.

El derecho al suelo y a la vivienda es un reconocimiento que se ha establecido en la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, lo siguiente a señalar es el derecho a contar con una vivienda digna. Posteriormente se dicta lo siguiente en el artículo 4° párrafo V: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa”. Como parte del derecho a la oferta de vivienda digna los gobiernos locales deben contar con un sistema de planeación que pueda estimar las necesidades de suelo urbano y vivienda para la población. En el caso de la planeación urbana el fundamento constitucional lo tenemos en el artículo 26, sección A, que establece: El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.

El papel de los municipios en la planeación urbana es fundamental, sus atribuciones se indican en el artículo 115 constitucional, fracción V, donde se establece que los municipios tendrán las siguientes atribuciones: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia en sus jurisdicciones territoriales; e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y f) Otorgar licencias y permisos para construcciones. Se considera que estas atribuciones tienen un gran alcance pero en muchos casos los municipios no cuenta con los elementos necesarios como recursos humanos o financieros para cumplirlas en su totalidad.

La base para la legislación urbana estatal se da en el artículo 16 de la constitución local, estableciendo que “la legislación estatal de desarrollo urbano determinará la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de desarrollo urbano” (Arzaluz, 2001). La base legal de la planeación urbana municipal se encuentra en la Ley General de Asentamientos Humanos en su Artículo 35. En el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se indica lo siguiente: a “los municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio”. En cuanto a la legislación urbana en el caso del Estado de México, de igual forma que a nivel federal, existen varias normas y leyes dictan sobre el desarrollo urbano, la Constitución establece los lineamientos para los ayuntamientos así como la división de sus funciones.

#### *4.1.3 Normativa Local.*

De igual forma que la Constitución Federal rige a todo el territorio de México, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México abarca los límites del Estado de México y establece los lineamientos sobre las atribuciones de los ayuntamientos locales: Artículo 124: la capacidad de emitir su bando municipal; Artículo 125 la administración libre de su hacienda; artículo 126: acordar con el Estado las atribuciones que puede tener; entre otras. En el caso de la participación ciudadana se establece en el artículo 15 que las organizaciones civiles podrán participar en la realización de actividades sociales, cívicas, económicas y culturales.

El código administrativo que rige a la planeación urbana en el Estado de México es el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, dicta las funciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado así como las funciones de los municipios, se resaltan las siguientes atribuciones contenidas en el artículo 5.4. II.- Los municipios tendrán bajo su cargo la ejecución de los planes de desarrollo urbano y sus programas; III.- la constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda social; IV.- la regularización de la tenencia de la tierra; y, V.- la ejecución de programas de vivienda social. En el mismo código el artículo 5.27 establece que “el Estado y los municipios correspondientes, deberán planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo urbano de las conurbaciones o zonas metropolitanas”.

La Ley de Expropiación para el Estado de México establece las condiciones para expropiar un lote, en su artículo 3º, fracciones VII y XVI señala que será causa de expropiación la construcción de vivienda social así como la disponibilidad de reservas territoriales para el ordenamiento urbano.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece en los artículos 64 y 69 la estructura de las comisiones del Ayuntamiento así como del establecimiento de los Consejos de Participación Ciudadana como Autoridades Auxiliares de los ayuntamientos (Artículo 64, fracción I). La Ley de Vivienda del Estado de México considera que la participación social debe realizarse a través de los siguientes mecanismos: Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (artículo 30, fracción I); Comité de Planeación de Desarrollo Municipal (artículo 30, fracción II); los Consejos de Participación Ciudadana (artículo 30, fracción III); así como los Comités de Vivienda Social (artículo 30, fracción IV).

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (LOAPEM), señala en su Artículo 31 que la Secretaría de Desarrollo Urbano es la dependencia encargada del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de regular el desarrollo urbano de los centros de población y la vivienda, sin precisar los alcances de tales acciones. Tiene poca incidencia en la determinación de políticas, estrategias y acciones metropolitanas. Las facultades más importantes, tales como la zonificación y administración de los usos del suelo, corresponden a los municipios. La LOAPEM faculta a la Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Estado de México para “promover, coordinar y evaluar” las acciones y programas metropolitanos (art. 37). Tales acciones implican la vinculación con los gobiernos municipales de las zonas metropolitanas, el gobierno del D.F. y otras entidades; así como la articulación de acciones, en la materia.

Se debe destacar que ninguna atribución tiene que ver con la planeación metropolitana (Rivero y Aguilar, 2009: 255). En la Ley Estatal de Vivienda se establece que la participación social persigue los siguientes objetivos: Detectar necesidades de vivienda y proponer alternativas de atención. I) Inducir y promover la colaboración de la comunidad en la

elaboración y ejecución de programas de vivienda III) Propiciar la generación de opiniones, sugerencias, alternativas, propuestas y en general, información y conocimiento en materia de vivienda. En la Ley Estatal de Vivienda se establece en los Comités de Vivienda la función de recibir propuestas de necesidad de vivienda, así como mecanismos de diálogo, en el Artículo 5.4 del mismo documento se establecen las funciones de los municipios con respecto a la administración, gestión y crecimiento de las ciudades.

En cuanto a las demás leyes estatales, en la Ley de Planeación del Estado, se habla principalmente sobre el sistema estatal de planeación democrática así como de sus partes y atribuciones principales. Al respecto de la planeación urbana en su artículo 51 se establece que los ayuntamientos contarán con comités de planeación para el desarrollo municipal los cuales coordinarán las acciones para la creación del Plan Municipal de Desarrollo (PMD). En la Ley Orgánica Municipal del Estado de México se identificó, además, en los Artículos 64 y 69 que los ayuntamientos contarán con instrumentos denominados Comités de Participación Ciudadana los cuales intervendrán en diversas áreas como la dotación de servicios públicos como agua potable, alumbrado y pavimentación de calles.

#### *4.1.3 Políticas Urbanas en el Estado de México*

La conciliación entre el gobierno de la ciudad y el crecimiento urbano se da a partir de una compleja red de relaciones que involucran tanto a la élite política como a actores escogidos de la sociedad. *“Los instrumentos de planeación son instrumentos normativos que anteceden y cuya función es la de prescribir una realidad deseable y al mismo tiempo alcanzable, aplicando esto al crecimiento urbano, la ausencia de un sistema de evaluación de políticas en el marco del crecimiento urbano e instituciones locales con un marco normativo endeble, han permitido*

*un crecimiento urbano, particularmente en el caso del Valle de México, que se podría calificar de irregular” (Tomas en Azuela 1989, Azuela,1989: 34).*

Al inicio de cada gubernatura se instruyen los estudios, dictámenes y cabildeos para crear el Plan Estatal de Desarrollo, adicionalmente se forman los trabajos para la elaboración o la actualización del PEDU, el cual suele publicarse en los primeros dos años de iniciado el gobierno estatal. Dentro del PEDU se integran las principales políticas sobre las que se circunscribe el proyecto político, así como los pilares ideológicos sobre los que se sostendrá la gestión pública.

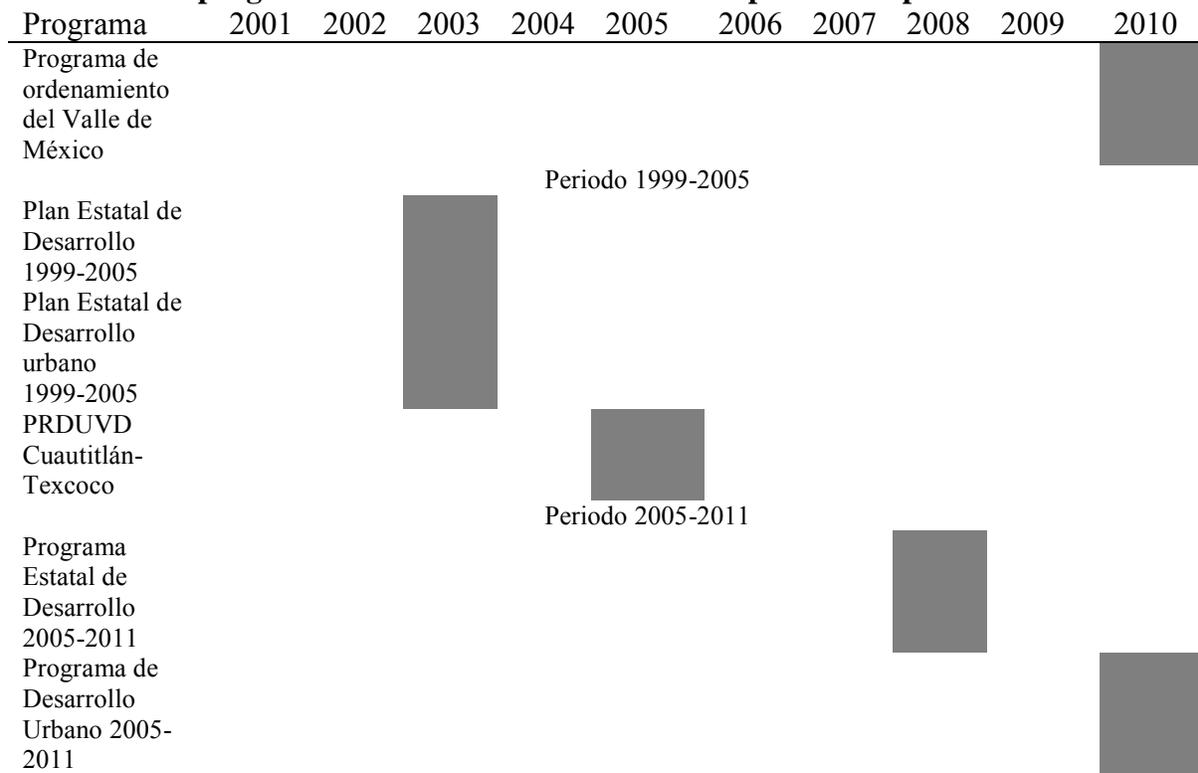
Como parte de los programa derivados del PEDU se pueden incluir adicionalmente otros planes bajo el concepto de regionalización. Se puede considerar como primer ejercicio de planeación urbana el Programa Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México de 1983, Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de México con fecha de publicación del 3 de junio de 1983 (GEM, 2006). Esto establece el primer conjunto de políticas locales tendientes a buscar el crecimiento ordenado de la urbanización que se generó en la periferia de la Ciudad de México.

Los elementos normativos comprenden el fundamento más significativo del tratamiento hacia los AHI, debido a que las normas son las permiten establecer y diseñar los instrumentos técnicos. Los planes y programas constituyen los elementos normativos en los que se basa la administración del suelo en el Estado de México, los planes vigentes están basados en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano del periodo presidencial de Vicente Fox Quezada (2001-2006). En el Programa Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México del periodo de gobierno de 2001-2005, se configuran los elementos normativos en los que se basó el diseño de los planes municipales, las dimensiones de las políticas son concretadas en los lineamientos.

El periodo de estudio corresponde con dos periodos de gobierno estatal, en este sentido se considera que la planeación urbana tiene dos etapas. Esto significa la aplicación de varios planes, además se advierte la gran diversidad de instrumentos que se crearon en este periodo. Por otra parte los planes a nivel estatal se integran a la política estatal de vivienda, la cual establece los instrumentos de asignación de vivienda para el estado (ver recuadro 14). En el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Cuautitlán-Texcoco se establecen los usos de suelo permitido en los municipios de la región, así mismo se señalan los proyectos de Polos Económicos y el Programa de Recuperación del Lago de Texcoco, como se observa en el recuadro se exponen los antecedentes normativos a nivel estatal de las políticas municipales aplicables (ver imagen 8).

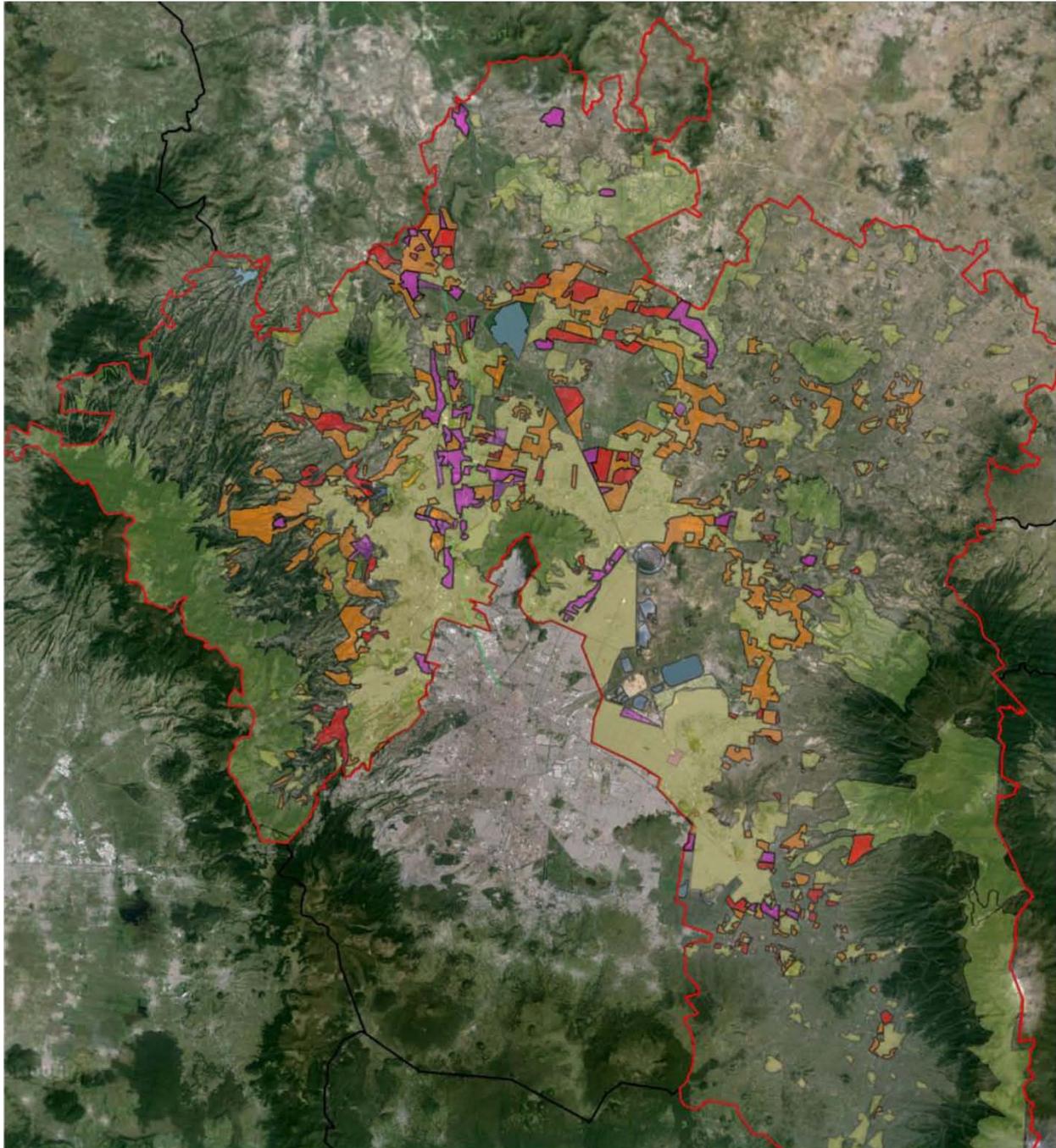
**Recuadro 14**

**Publicación de programas de desarrollo urbano estatal por año de publicación**



Fuente: Gaceta Oficial del Estado de México

**Imagen 8**  
**Plan Regional Cuautitlán Izcalli-Texcoco Usos de suelo**



<b>TEMÁTICA</b>	Área no programable	<b>BASE</b>	Estado de México
Manzanas	Área Urbanizable	Región Cua-Téx	Google Satellite
Cua-TEX	Zonas Industriales	Cuerpos de Agua	
<b>Ordenamiento Territorial</b>	Subcentro Urbanos	ANP	
Área Urbana		Lim Estados	

Fuente: Elaboración propia basada en información del Gobierno del Estado de México, Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Cuautitlán- Texcoco: publicado el 15 de agosto de 2005.

#### *4.1.4 Planes de Desarrollo Urbano en el Estado de México*

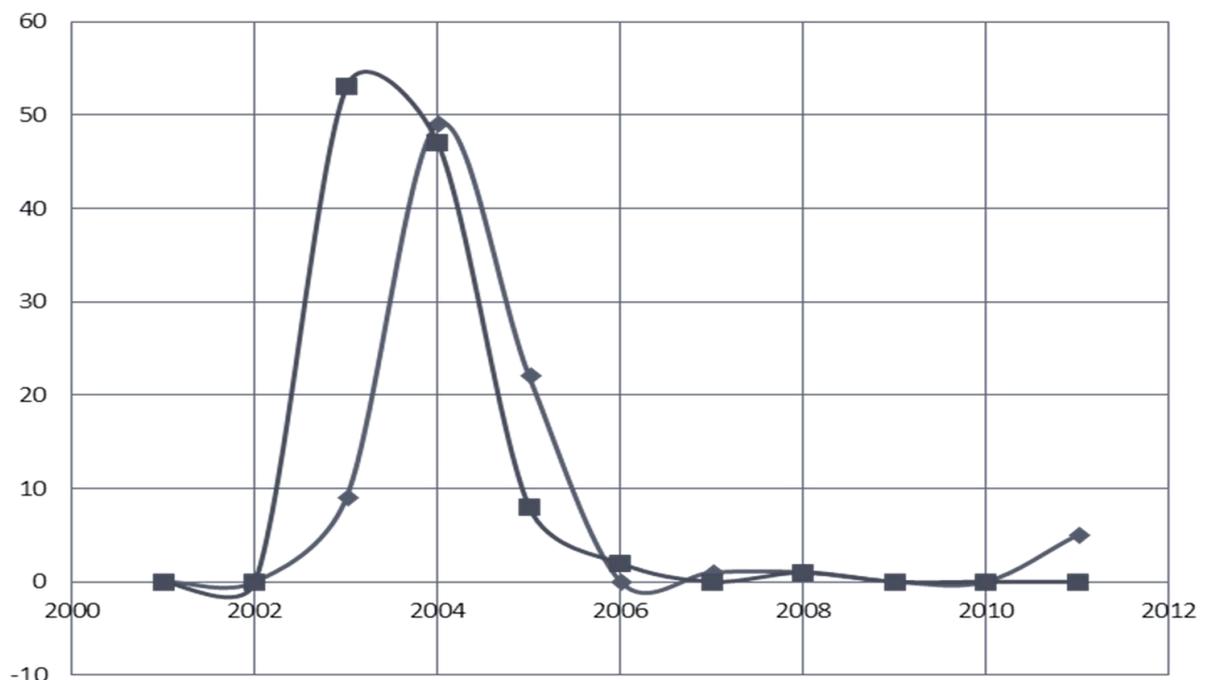
Las condiciones de urbanización en la década comprendida entre los años 2000 y 2010 incorporan patrones de crecimiento irregular y de igual manera han integrado la construcción de vivienda social y no ha respondido a las necesidades de la población. Para la formulación de políticas urbanas “los objetivos principales de quien habita en los barrios son, en primer lugar, no ser erradicado, en segundo lugar, tener acceso a los servicios de base, y por último, poder disponer de su propio terreno o vivienda para venderlo o dejarlo en herencia” (Balbao, Jordan y Simioni, 2003: 120).

Existe una clara problemática con respecto a esto, los PMDU se elaboran de acuerdo a los recursos no de los municipios sino del gobierno estatal. Como se verá en las siguientes imágenes, la mayor parte de estas normativas tienen más de diez años de antigüedad y relativamente pocos municipios actualizan totalmente su plan, esto conlleva que sus políticas se encuentren diferenciadas con respecto al contexto urbano. Otro aspecto importante es que tanto la creación así como la ejecución de los PMDU se encuentran alejados del conocimiento de la población. “Una propuesta -plan o programa-, no puede surgir de un gabinete de especialistas que suponen asumir el punto de vista y los deseos del ciudadano que crea y recrea a la ciudad en su vida cotidiana” (López, 2010).

La incorporación de un PMDU al Sistema Estatal de Planeación se da a partir de los siguientes pasos; Aprobación por el Cabildo Municipal correspondiente; Aprobación por el Cabildo Municipal correspondiente; Estar inscrito en el Registro Público de la Propiedad; Publicación en el periódico oficial “Gaceta del Gobierno” (GEM, 2006). Lo anterior significa la valoración y la fuerza legal de los planes urbanos de ejercer su potestad sobre el territorio municipal, lo que representa la capacidad técnica de dimensionar la irregularidad urbana.

En la siguiente gráfica se ponen por año de publicación los planes vigentes en el periodo 2000-2010, las fechas de publicación de los PMDU y la de Fe de Erratas, se observa en la gráfica que la mayor cantidad de planes se dio en la segunda parte del sexenio comprendido entre 1999-2005 habiendo una exigua elaboración de programas en el sexenio posterior. La mayor cantidad de AHI se da en el periodo de 2003-2004. Se publicaron 38 planes y en 2005 se publicaron 8. Esto significa en términos concretos que la actualización de los planes se dio en el periodo en el que la irregularidad urbana estaba en mayor apogeo. Los planes de desarrollo urbanos que se crearon en la primera parte del proceso expresaron

**Gráfica 7**  
**Número de Planes publicados por año en el Estado de México**



Fuente: elaboración propia

◆ Fe de erratas    ■ Programas publicados

Fuente: Elaboración propia en base al Gobierno del Estado de México.

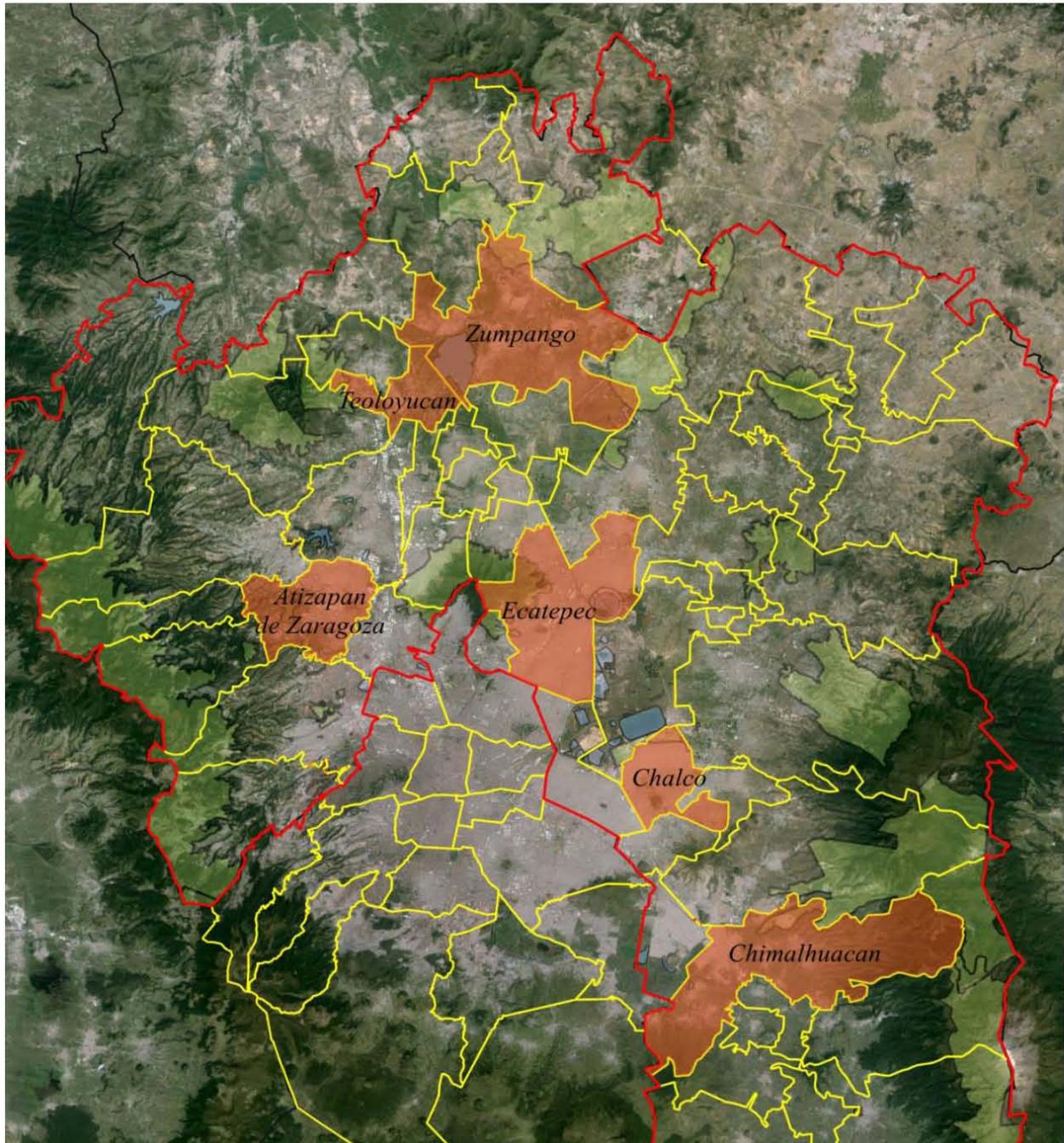
#### *4.1.5 La participación ciudadana en los gobiernos locales del Estado de México*

A partir de lo anterior debido a la gran variedad de características que guardan los municipios pertenecientes a la Región Cuautitlán-Texcoco se tomó en cuenta la necesidad de generar una categorización que permita clasificar a los municipios. Se establecieron los siguientes elementos de delimitación:

- Ser municipio metropolitano de la ZMVM;
- Contar con un PMDU vigente;
- Que el PDMU se encuentre debidamente publicado en el periódico oficial del Gobierno del Estado de México y a su vez debidamente publicado en la página oficial de la Secretaría de Desarrollo Urbano al día de observación 20 de septiembre de 2013 y que éste corresponda debidamente con el que se encuentre publicado en el Diario Oficial;
- Que el municipio en cuestión cuente con más del 1% de la superficie total de AHI contabilizados por el IMEVIS de manera anualizada entre los años 2001 y 2004 y que el municipio en cuestión tenga un número de lotes igual o mayor al 1% del total de lotes anualizados entre los años 2001 y 2004.

Los municipios que se obtuvieron del filtro anterior se muestran en la imagen siguiente (ver imagen 9). Se puntualiza que los municipios considerados son aquellos que cuentan con AHI y que de igual forma han creado políticas urbanas para abordar de manera directa la problemática de la irregularidad del mercado del suelo, para esto se destaca el caso de Tlalnepantla de Baz municipio que ha generado políticas de reubicación.

**Imagen 9**  
**Muestra de municipios seleccionados**



TEMÁTICA BASE		Cuerpos de Agua	Estado de México
Muestra	Región Cua- <i>Tex</i>	Áreas Protegidas	Google Satellite
Municipio	ZMVM	Límite Estados	

Fuente: INEGI, 2000.

Después de cotejar los resultados estadísticos desplegados en el Sistema de Información Geográfica se detectó que únicamente los municipios de Atizapán, Acolman, Chimalhuacán, Huixquilucan, Ecatepec de Morelos, Tlalnepantla y Teoloyucan, contaban con cartografía que identificaba polígonos de suelo ocupado por AHI. Posteriormente cotejando la cartografía generada con fotografías aéreas se identificó que en la colindancia entre los municipios de Acolman y Ecatepec de Morelos existía una colonia irregular de gran dimensión susceptible a inundaciones por lo que se procedió a hacer una delimitación, al realizar el reconocimiento cartográfico se identificaron en municipios colindantes diversas colonias irregulares por lo que se formó un *cluster* de irregularidad. Las colindancias de ambos municipios se encontraban con la problemática de falta de límites legales entre ambos municipios. Después de revisar minuciosamente los Planes de Desarrollo Urbano de Acolman, Ecatepec de Morelos, San Salvador Atenco y Tezoyuca. Se delimitaron seis municipios para la muestra, entre ellos destacaron Acolman y Ecatepec, se eligió para el caso de estudio un asentamiento irregular. En este sentido existen diversos elementos que sugieren que los municipios son los actores políticos facultados de establecer políticas dirigidas a contener a los asentamientos irregulares. El caso de estudio considera un asentamiento irregular que se encuentra en la zona oriente del Estado de México, área que se caracteriza por la alta pauperización de la población así como la falta de diferentes servicios.

#### **4.2.1 Caso de Estudio**

Posteriormente a que se hizo el análisis a los PMDU de la Región Cuautitlán-Texcoco y después de haber categorizado a los municipios por niveles de irregularidad se destacó que el Municipio de Teoloyucan era el que contaba con mayor superficie de irregularidad, sin embargo en la práctica no se identificó ni polígonos ni políticas relacionadas con el manejo de

asentamientos irregulares por lo que se desestimó ese caso, al momento de cartografiar la parte oriente de los municipios mexiquenses se identificó una zona urbanizada que carecía de división de manzanas en diferentes bases de información, cuando se contrastó con la cartografía electoral se identificaron algunas manzanas, sin embargo, parte de ese polígono se encontraba parcelado. El polígono anteriormente mencionado se localiza en el municipio de San Salvador Atenco, comparando la cartografía entre Atenco y Tezoyuca el plan vigente del primero es al que corresponde al polígono del “Ejido de Tequisistlán Primero”.

La población establecida en esta colonia es considerable, en el Plan de Desarrollo Municipal de Tezoyuca 2013-2015 se establece que la población del municipio está compuesta de la siguiente manera: “ la Cabecera Municipal con una población de 16,933 habitantes lo que representaba el 48.11% del total de la población; le sigue la localidad de Ejido Tequisistlán primero con un total de 9,640 habitantes teniendo una participación porcentual del 27.39%”. Ahora bien, la probabilidad de que el crecimiento habitacional del ejido corresponda al crecimiento irregular es muy probable debido a que de acuerdo a la Comisión Nacional de Aguas (CONAGUA) se estima que existen: “más de 500 asentamientos viviendas irregulares en las orillas y lagunas aledañas al Río Lerma”<sup>5</sup> afluente que pasa cerca de la zona de estudio. Representantes de las familias que residen en el Ejido de Tequisistlán han señalado que “los Ejidos de Tequisistlán se empezaron a poblar hace 17 años y actualmente viven en esa zona unas siete mil familias”, las cuales no cuentan con servicios públicos básicos<sup>6</sup>. En particular esta área implica problemas como el de la tenencia de la propiedad de la tierra, interés inmobiliario a partir la construcción de un aeropuerto.

---

<sup>5</sup>Alonso, Eduardo. (30 de septiembre de 2007). Conagua: hay 500 viviendas irregulares en el río Lerma El Universal. Recuperado de <http://noticiasdelagua.blogspot.mx/2007/09/conagua-hay-500-viviendas-irregulares.html>.

<sup>6</sup> Reporteros en Movimiento (23 de enero de 2013). Piden desincorporar 365 Hectáreas de San Salvador Atenco. Reporteros en Movimiento. Recuperado de: <https://reporterosenmovimiento.wordpress.com/2013/01/23/piden-desincorporar-365-hectareas-de-san-salvador-atenco%e2%80%8f/>.

Tequisistlán está ubicado entre los municipios de Tezoyuca y San Salvador Atenco en la periferia del área urbana de la ZMVM. La localización geográfica del Ejido de Tequisistlán se encuentra en el municipio de San Mateo Atenco, considerando los límites establecidos en el año 2000 por el INEGI para el Marco GeoEstadístico Nacional y comparándolo con los límites establecidos por el Centro de Cooperación Geoespacial del Instituto de Información Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM) el ejido se encuentra dentro de los límites del municipio de Tezoyuca y cabe destacar que en el PMD (2016) se incluye este ejido.

Los representantes de las familias avecindadas en Tequisistlán han señalado que “su petición es lograr que la Secretaría de la Reforma Agraria desincorpore las 365 hectáreas para que se anexe al municipio de Tezoyuca”, donde hay más comunicación con las autoridades locales, prosiguieron narrando “es una tierra de nadie porque ni un gobierno municipal nos atiende a pesar que pertenecemos al municipio de San Salvador Atenco”<sup>7</sup>. La falta de coordinación entre ambos municipios y la ausencia de reconocimiento para la localidad crea un hueco legal “el gobierno del Estado de México, mediante las instancias reguladoras del suelo en la entidad, pretende separar de Tezoyuca más de 300 hectáreas del Ejido Tequisistlán”<sup>8</sup>. Atenco se caracteriza por una fuerte organización social, así como por una oposición frente a proyectos.

La dinámica de la urbanización irregular en el Ejido Tequisistlán demuestra claramente que la falta de instrumentos de participación ciudadana deviene principalmente de la falta de instrumentos de parte de las autoridades de la existencia de una urbanización. El conflicto que surge entre San Mateo Atenco y Tezoyuca por los límites municipales, se discutía qué Atenco dejará a Tezoyuca los terrenos pertenecientes al ejido (ver imagen 10). Como consecuencia de la

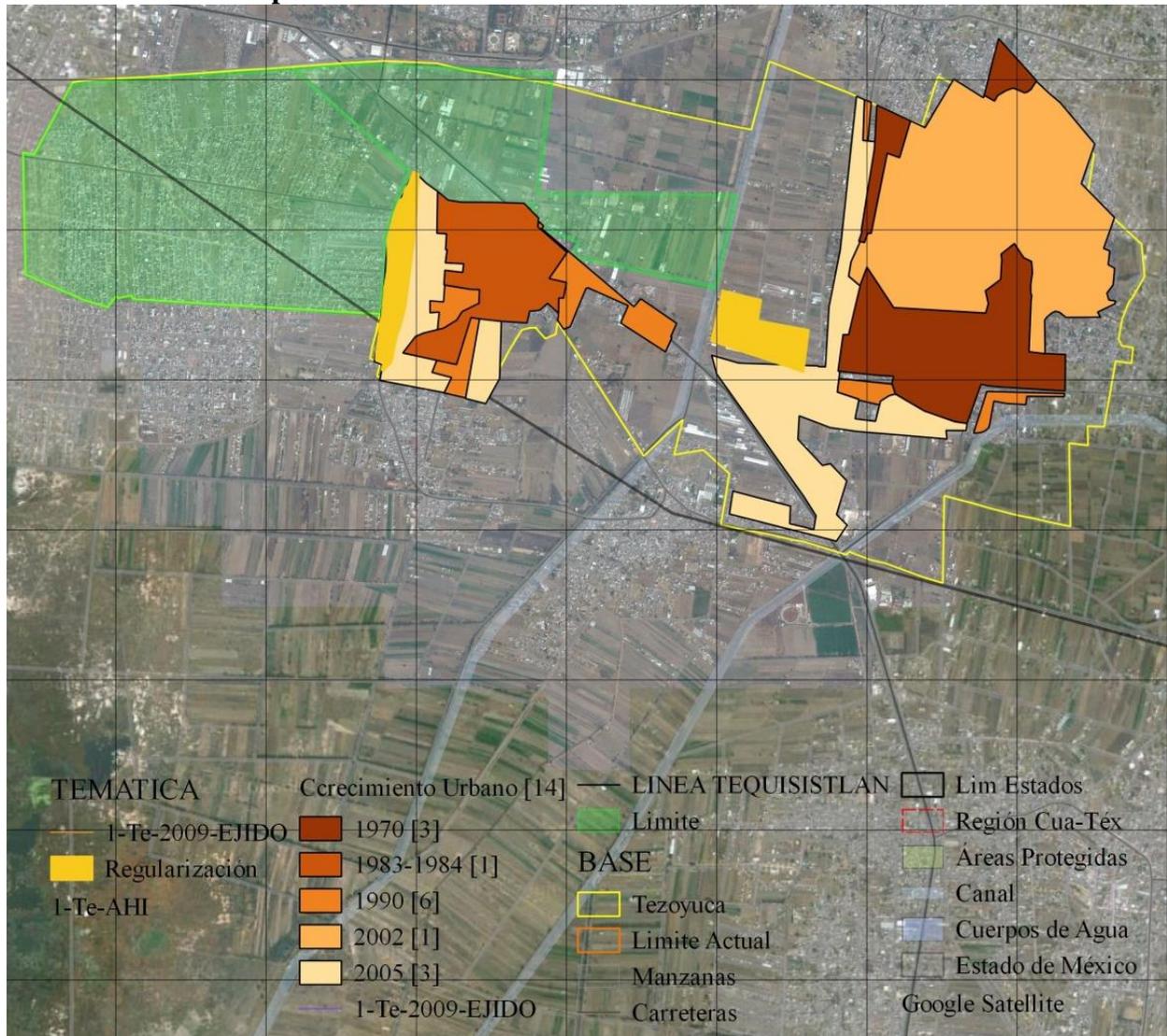
---

<sup>7</sup> Reporteros en Movimiento (23 de enero de 2013). Piden desincorporar 365 Hectáreas de San Salvador Atenco. Reporteros en Movimiento. Recuperado de: <https://reporterosenmovimiento.wordpress.com/2013/01/23/piden-desincorporar-365-hectareas-de-san-salvador-atenco%e2%80%8f/>.

<sup>8</sup> Salinas Cesareo, Javier (25 de marzo de 2002). “Conflicto limítrofe entre Tezoyuca y San Salvador Atenco; en disputa, 300 hectáreas”. La Jornada México D.F. Recuperado de [www.jornada.unam.mx/](http://www.jornada.unam.mx/)

actualización del plan publicado en 2009 el área correspondiente al Ejido de Tequisistlán no es considerada, “se han asentado unas cinco mil familias que piden ser incluidas en el plan de desarrollo urbano del Estado de México y que se legalicen más de 300 parcelas de los ejidos de Tequisistlán”<sup>9</sup>.

**Imagen 10**  
**Crecimiento urbano por año**



Fuente: Elaboración propia basada en información del H. Ayuntamiento Constitucional de San Salvador Atenco; 2009.

<sup>9</sup> Lázaro, Juan (29 de mayo de 2013). “Se desarrolla gigantesco asentamiento humano entre San Salvador Atenco y Tezoyuca”. Reporteros en Movimiento. Texcoco, Estado de México. Recuperado de <https://reporterosenmovimiento.wordpress.com/2013/05/29/se-desarrolla-gigantesco-asentamiento-humano-entre-san-salvador-atenco-y-tezoyuca/>

#### *4.1.6 Política urbana para la regularización del Ejido de Tequisistlán*

Las políticas urbanas que se crean para abordar a la irregularidad necesitan delimitar el problema mediante la identificación objetiva del problema de la vivienda irregular. Se crearon diversos polígonos que delimitan el área de asentamientos irregulares, en el que se encuentra la colonia Las Brisas en Ecatepec. Se delimitaron los polígonos que corresponden a AHI no identificados en PMDU, se identifican dos ejidos que se realizaron las subdivisiones de las cuadras del año 2003 al 2009. La problemática que da inmediatamente por la ocupación irregular del suelo es la ausencia de supervisión en cuanto a construcción de viviendas, la presencia de riesgos medio ambientales y la falta de servicios públicos. Entre los elementos de política urbana aplicables a la localidad de Tequisistlán se encuentra el fundamento de regularización es decir el fundamento principal está en el PEDU 2005-2011 (GEM, 2005: 200). En el rubro correspondiente a Obras y Acciones propuestas se establece para el Municipio de Tezoyuca las siguientes líneas de acción serán implementadas:

- Perforación y equipamiento de pozo para agua potable en las colonias Buenos Aires y Ampliación;
- Electrificación de la colonia Buenos Aires, segunda etapa y
- Regularización de la tenencia de la tierra en la colonia Buenos Aires y Tequisistlán.

En la siguiente tabla se realizó una síntesis de las políticas de los PMDU de Acolman, San Salvador Atenco, Ecatepec de Morelos y Tezoyuca aplicables a los AHI del caso de estudio. Se observa que en buena parte de los PMDU existe un desacuerdo en los límites entre los municipios de Acolman con Ecatepec de Morelos y de Tezoyuca con Atenco esto se ve traducido territorialmente en el abandono por parte de las autoridades locales (ver recuadro 15).

**Recuadro 15**  
**Resumen de PMDU**

Municipio	Acolman	Atenco	Ecatepec de Morelos.	Tezoyuca
Objetivos generales relacionados con la prevención de la irregularidad	Definir zonas aptas y no aptas al desarrollo urbano.	NA	Detectar los impactos en el medio, que actualmente afectan, y establecen las medidas y recomendaciones de carácter general, para su mitigación, mejoramiento y ordenación (p.9)	NA
Objetivos particulares	Evaluar la capacidad límite para asentamientos humanos que tiene el municipio de Acolman, sin que peligre la armonía de las actividades urbanas y su entorno natural y sin menoscabo de su sustentabilidad.	Encontrar alternativas de reubicación de los asentamientos que se encuentran en zonas no aptas (p. 2)	Evitar la ocupación ilegal del suelo, a través del control por parte del Ayuntamiento de los usos y destinos que se desprendan del presente plan, así como la aplicación de sanciones para quienes incurran en este delito. (p. 9-10).	Evitar asentamientos humanos en zonas de riesgo como son minas, riberas de ríos, gasoductos y poliductos y hundimientos (p.11)
Tenencia de la tierra y asentamientos irregulares	A la fecha este problema se ha agudizado sustancialmente; ya que los asentamientos irregulares ocupan 499.63 ha de terrenos ejidales, de las cuales 202, están en la zona con problema de diferendium limítrofe con el Municipio de Ecatepec. (p.41). Para lograr lo anterior deberán diseñarse los mecanismos que permitan una decisión consensada entre los tres niveles de gobierno y los núcleos ejidales para que en las reservas territoriales que se propongan se propicie el crecimiento legal y ordenado (p.44)	Los grandes usos del suelo en Atenco se asientan sobre territorios ejidales, situación desfavorable especialmente para el Ayuntamiento, que se ve imposibilitado jurídicamente para incrementar su base gravable respecto al impuesto predial (p.22) Entre los predios invadidos se encuentra “El Salado” (La Bota) y el Sector Cuatro, ubicados al norte del municipio, mismos que constituyen casos especiales, dada la importancia que reviste su peculiaridad en el entorno de las invasiones. (p. 23)	Los terrenos de ejidos y de comunidades agrarias en esta municipalidad, están en su mayor parte afectados por los asentamientos humanos irregulares, mismos que ocupan la atención de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y la Procuraduría Municipal de la Tenencia de la Tierra. Por lo que hace a los predios de régimen de propiedad privada, gran parte de ellos han sido ocupados también por asentamientos humanos irregulares; actualmente son objeto de atención de la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México y la Procuraduría Municipal de la Tenencia de la Tierra, quienes se encargan de su regularización (p.37).	El crecimiento de los asentamientos irregulares, se presenta con mayor auge sobre las tierras de propiedad ejidal cercanas al Centro de Población de Tezoyuca y la localidad de Tequisistlán. En el municipio de Tezoyuca los asentamientos irregulares se ubican al noroeste y sudoeste de la cabecera municipal y la localidad de Tequisistlán, asentados principalmente en tierras no productivas. (p73).

Fuente: Elaboración propia basada en información de H. Ayuntamiento Constitucional de Acolman, H. Ayuntamiento Constitucional de Atenco, H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec y H. Ayuntamiento Constitucional de Tezoyuca.

**Recuadro 15**  
**Resumen de PMDU (Continuación)**

Municipio	Acolman	Atenco	Ecatepec de Morelos	Tezoyuca
Regulación de la Tenencia de la Tierra y Mejoramiento Urbano en Asentamientos Irregulares	Se establece una política de regularización en las áreas colindantes a zonas urbanas con condiciones de ser abastecidas de infraestructura y servicios urbanos (p. 128) Promover la regularización de a tenencia de la tierra ante la CORETT en los asentamientos con suelo ejidal.	Fomento de programas de regularización de la tenencia de la tierra en las áreas ejidales del territorio municipal (p.57) Programas de reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas vulnerables a riesgo y con valor ambiental.	Dar prioridad a la generación de la oferta legal de suelo vivienda, sobre la regularización de la tenencia de la tierra para no alentar la irregularidad. Condicionar la regularización de la tenencia de la tierra a la aportación de los recursos para la construcción de infraestructura y equipamiento que debió acompañar a los procesos de poblamiento. (p.87)	Se requiere reconvertir los programas de regularización de la tenencia de la tierra, para que estos dejen de ser programas normales y operen sólo como programas emergentes para casos específicos. (p.152).
Catálogo de proyectos, obras y acciones	Evitar asentamientos irregulares Programa de regularización de tenencia de la tierra. Impedir los asentamientos en áreas no urbanizables, (p.161).	Reubicar aquellos asentamientos que se localizan en áreas de difícil dotación de servicios en zonas no aptas para la urbanización o zona de riesgo (p.57).	-	“Regularización de la tenencia de la tierra” Objetivo General Regularizar los asentamientos humanos, trayendo consigo la integración de los mismos al sistema catastral. (p.180)
Línea de acción		Reubicación de Asentamientos irregulares 500 personas beneficiadas	Reubicación de Asentamientos- Derechos de Vía Barrancas y Gasoducto	Consolidación de asentamientos irregulares a la periferia de la Cabecera Municipal y Tequisistlán.
Objetivos	Frenar la construcción en zonas de riesgo.			
Instrumentos Participación ciudadana	Impulsar ante la CORETT e IMEVIS, junto con los correspondientes Consejos de Participación Ciudadana, la entrega y escrituración pública a favor del Ayuntamiento de los terrenos de donación para equipamiento urbano.	Se debe impulsar la creación del organismo auxiliar municipal, que promueva en forma integral, entre otros, programas de suelo y vivienda orientados a los grupos de más bajos recursos; y que fomenta la saturación y el reciclamiento de áreas (p.131)	Sin Proyecto	Regularización de la tenencia de la tierra”

Fuente: Elaboración propia basada en información de H. Ayuntamiento Constitucional de Acolman, H. Ayuntamiento Constitucional de Atenco, H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec y H. Ayuntamiento Constitucional de Tezoyuca.

De acuerdo a la tabla anterior se observan las problemáticas más evidentes de los habitantes de la localidad de Tequisistlán, la falta de reconocimiento oficial, la política de prohibición de asentamientos informales frente a la política de escrituración crean un distanciamiento entre una realidad y la alternativa de eliminar la integración de los asentamientos de la traza urbana en la práctica se ve dificultada por la cantidad de población habitante, además de que la localidad ya se encuentra en proceso de consolidación. En el caso de estudio al menos cinco planes de desarrollo tienen vigencia, por parte del gobierno estatal el PEDU y el Programa Regional; por otra parte se aplican los PMDU de Atenco, Acolman y Tezoyuca.

En el PMDU de Tezoyuca se establece la participación comunitaria “la toma de cualquier decisión deberá ser informada a la población”. De igual forma establece que se deben instituir “los mecanismos existentes en los siguientes aspectos: Información de actividades de comunicación de social y educativa en asuntos urbanos para la concientización de la población”. Se identifica que el instrumento que se debe de establecer en el caso de los Asentamientos Informales deben ser los “Consejos de Participación Ciudadana”.

El objetivo principal es atender problemas específicos en materia de desarrollo urbano, existe la figura de Consejos en los que participan las autoridades municipales y ciudadanía que de manera conjunta y coordinada realizan acciones preventivas y participan en la supervisión de las acciones de gobierno estatal y local: “Coadyuvar en el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados; Promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos para el control y vigilancia de asentamientos irregulares. Presentar propuestas al Ayuntamiento para fijar las bases y programas municipales, o modificarlos en su caso”.

En el caso de San Mateo Atenco, municipio que desde el año 2000 ha ofrecido pocas posibilidades a los avecindados del Ejido de Tequisistlán quienes se caracterizan por tomar acciones politizadas como plantones y cierres de carreteras. Las comunidades pertenecientes a Atenco, presentan una alta complejidad en cuanto capacidad para dialogar entre el gobierno y la comunidad. En la siguiente recuadro se observan los elementos caracterizados de acuerdo con Rentería (2012) de las características de la Participación Ciudadana en el Municipio de San Mateo Atenco, las que se pueden contrastar con las de Tequisistlán (ver recuadro 16).

### **Recuadro 16**

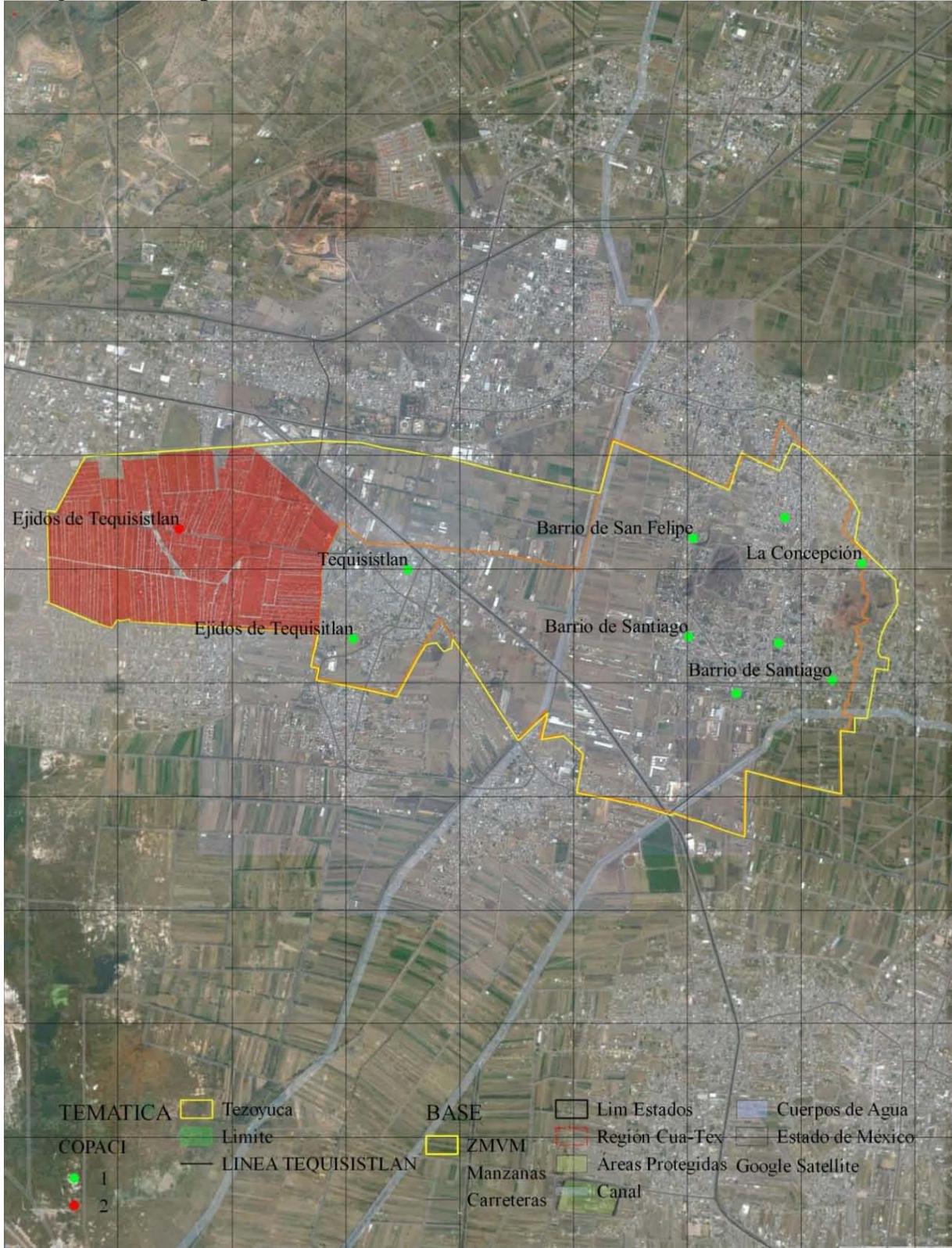
#### **Fortalezas y debilidades de la participación ciudadana de San Salvador Atenco**

<u>Fortalezas</u>	<u>Debilidades</u>
Fuerte sentido comunitario.	Poca apertura al diálogo.
Gran poder de convocatoria de la organización aglutinadora.	Fácil recurso a la violencia.
Claridad en los objetivos a conseguir.	Proyección negativa de la comunidad que afecta a todos sus miembros.
Alto grado de participación ciudadana.	División dentro de la comunidad a causa de los métodos utilizados.
Logros pequeños y grandes en la consecución de los objetivos.	Relativo debilitamiento de la unidad de la principal organización aglutinadora.
	Efectos negativos en los aspectos económicos y sociales.

Fuente: Rentería en Aguilar, Delgado, Vázquez y Reyes (2012), 457.

En la siguiente imagen se observan los Comités de Participación Ciudadana (COPACI) de las colonias de Tezoyuca, se señala en rojo el Ejido de Tequisistlán, y se señalan los límites del municipio en 2000 y 2010. Los mecanismos que se señala como responsables de la participación ciudadana en el caso del municipio de Tezoyuca son los COPACI. De acuerdo al diagnóstico de Tezoyuca del año 2003 se identifican varios asentamientos en el Ejido de Tequisistlán, al realizarse la modificación al plan se dejaron de lado estas colonias debido a que quedaban fuera de los límites territoriales del municipio de Tezoyuca. En la siguiente imagen se observa los límites que pertenecen actualmente a Tezoyuca frente a los que se reconocían al año 2003, mostrándose la falta de la existencia de un COPACI (ver imagen 11).

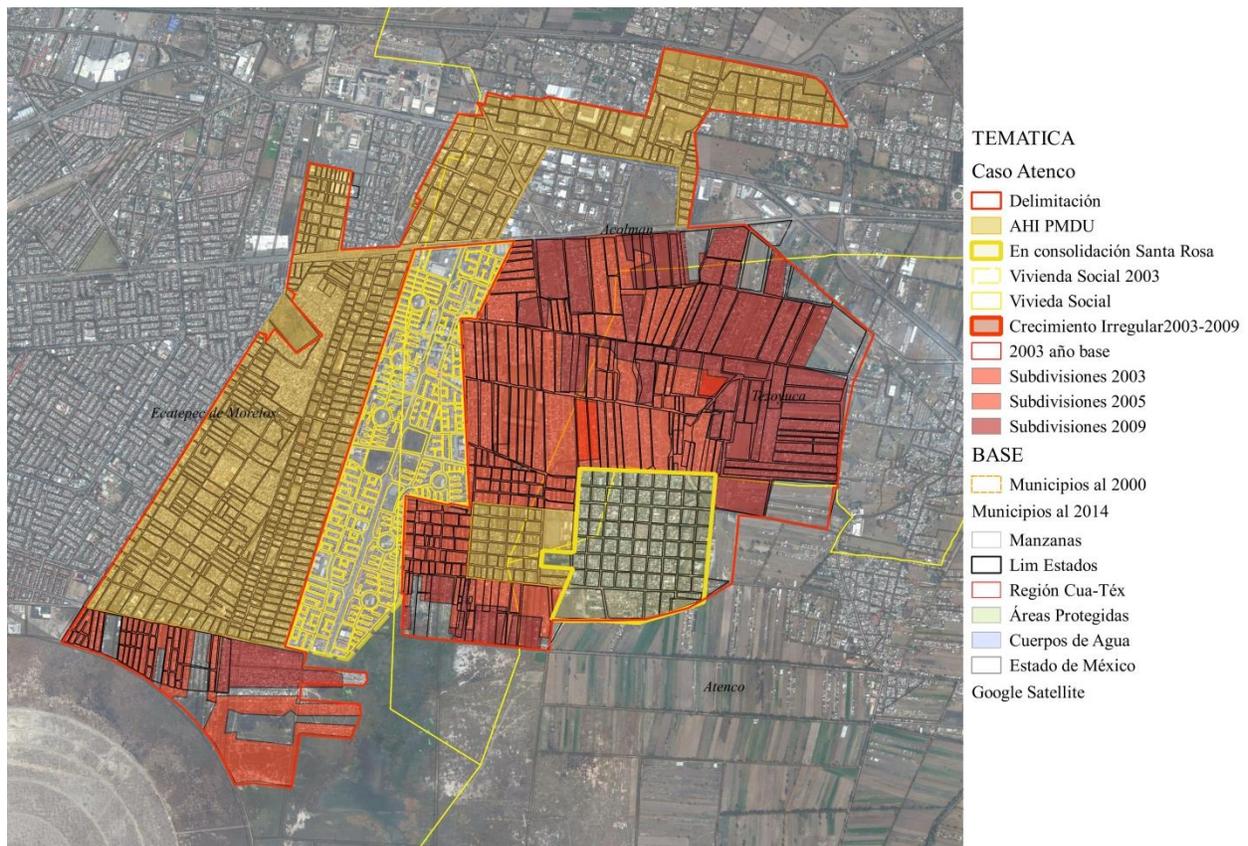
**Imagen 11**  
**Consejos de Participación Ciudadana (COPACI)**



Fuente: Elaboración propia basada en información del H. Ayuntamiento Constitucional de Tezoyuca, 2011.

Tomando en cuenta los COPACI del municipio de Tezoyuca se identifica que no existe estructura alguna encargada de representar a los ciudadanos ante las autoridades, lo que se evidencia en los límites de Tezoyuca y la falta de un Consejo en el Municipio en Atenco. Se identifican diversos asentamientos irregulares tanto en los municipios de Acolman, Ecatepec, Atenco y Tezoyuca representados con polígonos de los asentamientos irregulares los que fueron establecidos de la digitalización de los planos de diagnóstico. “Para el municipio de Atenco la problemática de invasiones se acentúa particularmente en el norte y el oriente, sobre los terrenos salinos que antes constituían el Lago de Texcoco” (Moreno, 2014: 555). En la siguiente imagen se distinguen las diferentes clases de asentamientos cercanos a la zona de estudio los cuales fueron clasificados en diversos grados de ocupación y consolidación (ver imagen 12).

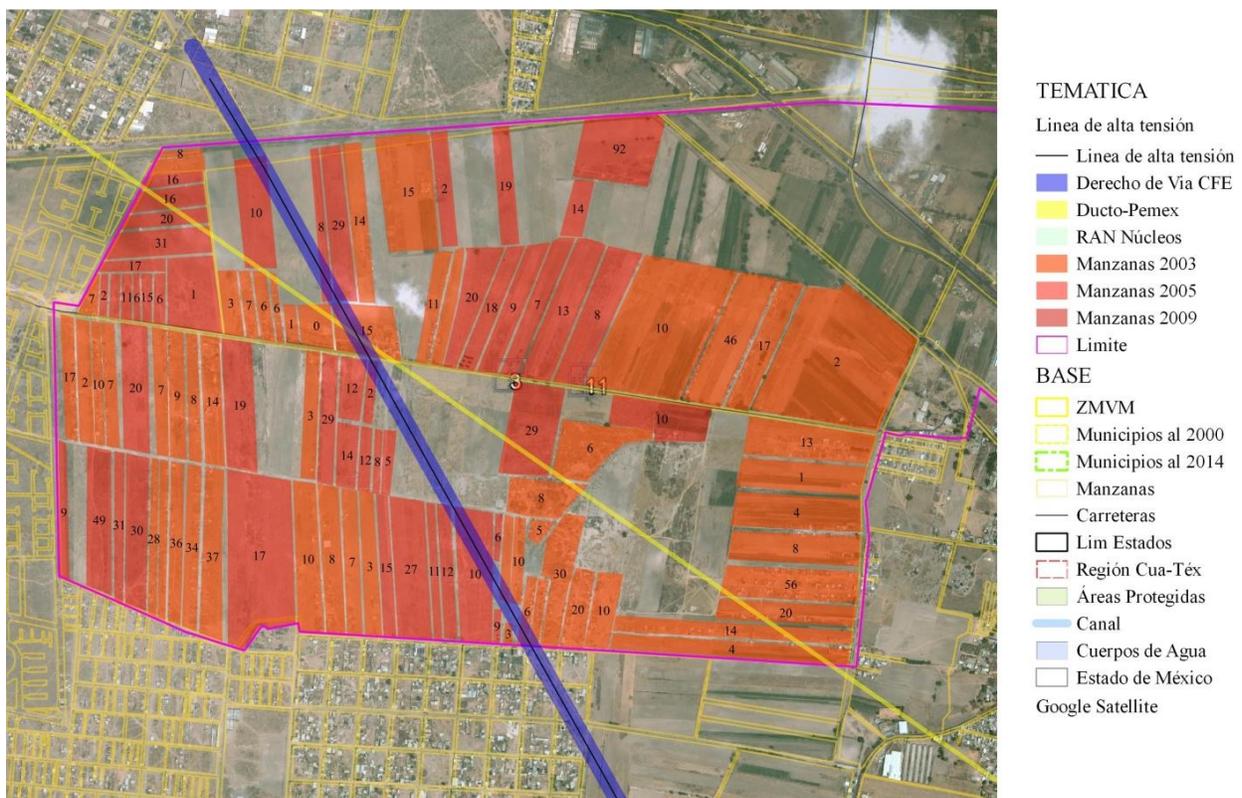
**Imagen 12**  
**Localización AHI**



Fuente: Elaboración propia basada en interpretación de imágenes satelitales de Google-Earth.

La superficie que corresponde al Ejido de Tequisistlán se encuentra en el municipio de San Mateo Atenco por las tierras ocupadas, en el caso de la localidad que se encuentra en Tezoyuca, donde se obtuvo que la designación de suelo sea de tipo ejidal. Se observa que el proceso de parcelación ha sido acelerado, tomando en cuenta los datos de INEGI del 2005 y al 2010 se obtiene que la población creció diez veces (ver imagen 13). La siguiente ilustración muestra el crecimiento que se observó durante el periodo de estudio, de acuerdo al crecimiento presentado en el año 2003 se observa una baja densidad de vivienda irregular. Las manzanas ocupadas en el año 2005 delimitan lo que es el proceso consolidado y delimita De igual forma se observa que en ese año no se observa la construcción de la vivienda social, la colonia de Santa Rosa ya se encontraba consolidada para ese momento.

**Imagen 13**  
**Crecimiento urbano por año (No. de vivienda por manzana)**



Fuente Elaboración propia basada en interpretación de imágenes satelitales de Google-Earth, INEGI, 2009.y CFE, 2010.

En el polígono que se considera se representan los riesgos físicos que se dan por la localización indiferenciada de la vivienda. Las problemáticas más representativas de este asentamiento, lo que se puede observar es la pérdida de información en cuanto entró en vigor el PMDU de Tezoyuca del año 2009. Se señala que existen políticas de regularización de la tenencia de la tierra en Tezoyuca. Se observan dos riesgos latentes a la población por un lado se encuentra un Poliducto de Petróleos Mexicanos (PEMEX) el que atraviesa por el polígono y del cual no se respeta el derecho de vía y el paso de las torres de alta tensión de la Comisión Federal de Electricidad (ver imagen 14). Se observa la delimitación de vías creada por los avecindados es la que se presenta hasta la actualidad, las manzanas del año 2009 fueron trazadas tomando en cuenta la cartografía del Instituto Mexiquense Electoral del Estado de México (2015).

**Imagen 14**  
**Crecimiento urbano por año (No. de vivienda por manzana)**



Fuente: Elaboración propia basada en interpretación de imágenes satelitales de Google-Earth en información del H. A. Constitucional San Mateo Atenco; 2009.

La problemática causada a partir del año 2001 por la pertenencia de las trescientas hectáreas del Ejido de Tequisistlán ha causado que la localidad no se encuentre intervenida por alguna política urbana. El Ejido de Tequisistlán no se encuentra dentro de los Planes de Desarrollo Urbano Municipales. Esto ha causado que la urbanización irregular no sea considerada por ninguna clase de política. El Ejido de Tequisistlán está dividido en tres diferentes localidades: el Pueblo de Tequisistlán, las Campanas y el Rosario. Se considera que esta localidad es la segunda de mayor importancia dentro del municipio de Tezoyuca, municipio que actualmente se encargó de la administración urbana de este polígono.

La falta de delimitación durante los quince años en los que ha existido esta urbanización ha ocasionado en buena parte que el municipio de Atenco no reconozca la existencia de esta urbanización, por otro lado el municipio de Tezoyuca dentro de su delimitación territorial ha generado programas de introducción de servicios públicos y de regularización de la tenencia de la tierra. Propiamente este polígono es considerado en el PMDU de Atenco como zona agrícola de baja productividad, en el diagnóstico de Tezoyuca es considerado como ejido creándose una problemática en cuanto a cuál es el municipio que deben de actuar en esta localidad.

Se identificaron diversos riesgos para la población entre los que se encuentra un tramo del poliducto manejado por PEMEX lo cual hasta la fecha ha creado incendios en dos ocasiones debido a tomas clandestinas para la extracción de combustibles, al menos en 2002 y 2013 esto ha causado la movilización de la población debido al riesgo, por otra parte actualmente existen una problemática derivada de la construcción de la autopista Las Pirámides-Tezcoco, por lo que habitantes y ejidatarios de Tequisistlán se han movilizado realizando cortes viales en la autopista aledaña al ejido como estrategias de presión política.

## Conclusiones de capítulo

La regularización de la tenencia de la tierra solamente se puede establecer en terrenos que son propicios para la urbanización, los polígonos de suelo urbanizable contemplan un futuro crecimiento urbano, en el caso de Tequisistlán lo anterior se ve dificultado debido a que existen diversos intereses en las tierras pertenecientes al municipio de Atenco, el proyecto de construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México se encuentra en un área federal que corresponde al Municipio de Atenco, ha hecho que estas tierras adquieran un nuevo valor debido al futuro crecimiento que se dará a partir de la localización de un nuevo polo de desarrollo, lo que traería diversos capitales a esta zona lo encarece el precio de la vivienda.

En el caso del municipio de Tezoyuca se observa que existen diferentes conflictos de límites entre este municipio y Acolman con el municipio de San Salvador Atenco. Se considera que el AHI que se dieron el Ejido de Tequisistlán no ha sido regularizado, la falta de su inclusión dentro de la normativa urbana se observa principalmente en que durante bastante tiempo este polígono formó parte del municipio de San Salvador Atenco, se considera que este suelo estaba destinado a pastizales. La existencia de diversos municipios autónomos ha dado lugar a la incompatibilidad de políticas urbanas y esto se demuestra ante la gran variedad de políticas así como en la incompatibilidad de los PMDU. Las condiciones de irregularidad fueron exploradas en términos de nivel municipal, la integración de información fue basada en la documentación pública, a su vez fue corroborada con las imágenes proporcionados por el IMEVIS. Se obtuvo que la superficie total del Ejido de Tequisistlán ocupa en el caso particular, un área de 4.25 km<sup>2</sup>, el polígono fue limitado a un total 2.4 km<sup>2</sup>, en el caso se observa que este polígono el cual es analizado en búsqueda de lotificación irregular 3'818,266 m<sup>2</sup> son considerados ocupados en su totalidad por urbanización irregular.

Se observa un proceso de crecimiento urbano típico de la urbanización irregular, lo que refleja que el mercado informal creó en el lapso comprendido entre 2003 y cual otro se obtuvieron 57 manzanas, 47 en 2005 y varias divisiones para llegar finalmente a 190 manzanas en 2009. Existe formalmente el plano normativo, éste entendido, como la normativa urbana, debido a que no existen hasta la fecha ningún ordenamiento territorial que reconozca la urbanización irregular de los polígonos urbanos del Municipio de Tequisistlán. Se hace referencia al Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Cuautitlán-Texcoco donde se reconoce a este polígono como un área susceptible a ser urbanizada este respecto se considera que al carecer de instrumentos propicios para la participación de la población que ponen en riesgo latente de al menos 3 localidades identificadas.

## **CONCLUSIONES GENERALES Y PROPUESTA**

Se considera la hipótesis es aceptada debido a que en la Zona Metropolitana del Valle de México existen diversos municipios, en la zona de estudio se muestra que no existen instrumentos de participación ciudadana en las situaciones o momentos en los que se crean AHI. Los municipios son elementos político territoriales indispensables para la administración y manejo del suelo urbano en el caso mexicano. El municipio metropolitano es importante al momento de abordar las problemáticas urbanas, eminentemente aquellas que no reconocen los límites político-administrativos. No existen elementos necesarios para canalizar la construcción de vivienda en zonas irregulares o de riesgo. El entorno de la vivienda irregular no permite generar información confiable en cuanto a número de viviendas o de habitantes viviendo en estas condiciones. La generación de un asentamiento humano irregular representa la problemática de vivienda urbana deriva en parte de que las políticas de vivienda no cuentan con las políticas y las alternativas en particular por parte de los municipios mexiquenses.

Los AHI son una forma vigente de urbanización, se considera que se puede reducir el riesgo de que la población urbana de los municipios mexiquenses siga asentándose en esta clase de urbanización. Para definir y reestructurar los planes urbanos y las políticas de regulación de la tenencia del suelo que deben cumplir los objetivos se requiere enfatizar la oferta de suelo urbanizado y terminar con el ciclo vicioso. La solución a la creación de AHI se encuentra en parte en la creación de instrumentos adecuados para dar respuesta al problema, uno de estos instrumentos definitivamente es la implementación de la participación ciudadana en los planes de desarrollo urbano, la ausencia de estos en la modificación o adecuación de estos instrumentos sólo garantiza la exclusión de la población que habita en estas condiciones. En el caso del Ejido de Tequisistlán, con objeto de atender problemas específicos en materia de

desarrollo urbano, existe la figura de consejos en los que participan las autoridades municipales y la ciudadanía, de manera conjunta y coordinada realizan acciones preventivas y participan en la supervisión de las acciones de gobierno estatal y local. Se trata de órganos de promoción y gestión social, pueden establecerse tantos como se estime necesario. En su organización, funcionamiento y supervisión, la autoridad municipal sólo interviene en su integración (H. Ayuntamiento Constitucional de Tezoyuca, 2009: 269).

De acuerdo con la cartografía del Censo de 2000 los Ejidos de Tequisistlán formaban parte del Municipio de Tezoyuca hasta el año de 2008. Los límites históricos del Municipio de Tezoyuca se han modificado a lo largo del periodo de estudio, existe poca claridad en cuanto a la responsabilidad administrativa del municipio mencionado, esto significa que el polígono de Tequisistlán se encuentran en un limbo legal debido a que no existe autoridad local que se haga responsable de la aceptación de Tezoyuca que ha venido haciendo inversiones en la infraestructura urbana de la localidad principal de Tequisistlán sin embargo las calles localizadas en las antiguas parcelas se encuentran desatendidos por su condición de irregularidad. Al reconocer los límites que están inscritos para el municipio de Tezoyuca, límites que están reforzados por el Plan de Desarrollo Municipal de Tezoyuca 2016-2018, indirectamente las instancias federales y locales crearon una laguna en la legislación urbana en el polígono de Ejidos Tequisistlán debido a que el PMDU de Tezoyuca de 2003 el cual debería de regir el territorio en el territorio de Tezoyuca lo que en el Plan Municipal de Atenco no se ha actualizado hasta la fecha. La localidad Ejidos Tequisistlán Primero no está reconocida por autoridades locales en el caso de correspondencia territorial, el Municipio de Tezoyuca no incluye una descripción en el PMDU al polígono, hasta la fecha considerando el Bando Municipal de la Administración 2016-2018, sigue sin incluirlo. Se establece que los procesos de urbanización

irregular son medios por los que la población se da a sí misma y a varios factores externos la posibilidad de acceder a una vivienda. La búsqueda por el bien material generalmente crea un clima de organización social que la población debe de crear esquemas de alienación, organización e integración de interés lo que crea redes sociales altamente acopladas que permiten una cohesión social para perseguir acceder a bienes materiales, concretamente a una vivienda.

Existe un amplio debate teórico sobre la necesidad de incorporar a la sociedad en la toma de decisiones, claramente una comunidad que ha luchado por la posesión de una vivienda se ve limitada por la falta de instrumentos públicos que contemplen el diálogo entre autoridades y ciudadanos, en este caso los PMDU son normas que no establecen propiamente instrumentos objetivos y claros para abordar la irregularidad urbana en este apartado se procura una propuesta de política urbana y dará una serie de lineamientos para la posible incorporación de la población que reside en el Ejido de Tequisistlán en el periodo de que pueden llevar al establecimiento de un nuevo manejo de AHI. Para proceder adecuadamente el Municipio debe de actualizar el PMDU para poder contar con instrumentos y derivar ya sea en la paulatina regularización de los Ejidos de Tequisistlán en poder realizar acciones de mejora urbana. Los Planes Urbanos al definirse como normas buscan el adecuado establecimiento y el control del crecimiento urbano, por ende el crecimiento atomizado no es una acción permisible, lo que en contraste crea elementos normativos los cuales se encuentran delimitados por la prohibición de los Asentamientos Humanos Irregulares. La participación ciudadana en los AHI es posible debido a que es una población que busca incluirse en la toma de decisiones y que busca intervenir en la toma de decisiones relativas al reconocimiento de su propiedad sobre el suelo en el que ha construido su vivienda.

Se considera que no se obtuvieron o recabar datos del área por lo que existe a un sentimiento de arraigo y defensa de la población residente de Tequisistlán, al menos en el aspecto político no se identifican instrumentos la intervención urbana dentro de esta área, a excepción de un departamento de electrificación en el municipio de Tezoyuca. En el caso del municipio Atenco su plan de desarrollo urbano data de 2003 no ha integrado territorialmente a esta población, la determinación de las políticas urbanas incumple con la integración de esta población y ha creado un cinturón de pobreza. La aproximación del estudio realizado indica que la proporción de vivienda irregular puede alcanzar la tercera parte de un municipio. Lo que causa saturación de los terrenos baldíos y urbanización en condiciones de marginación aumenta los planes de desarrollo urbano estipulan que no se debe a la introducción de infraestructura o redes de servicios en estas localidades.

### **Propuesta conceptual**

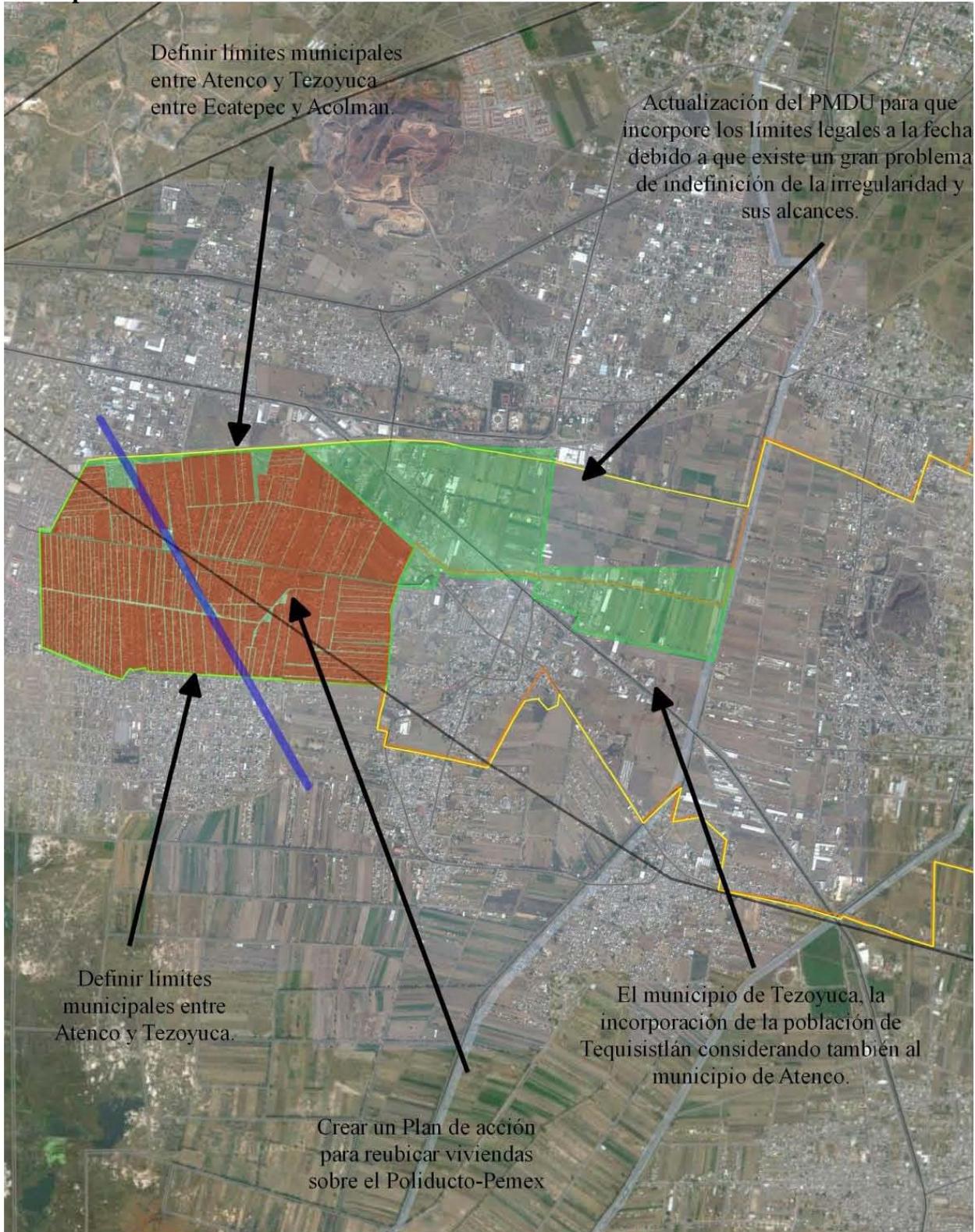
La problemática a la que se enfrenta la población asentada en el Ejido de Tequisistlán predio conocido como Tequisistlán primero es el estado de vulnerabilidad, la falta de servicios públicos elementales: drenaje, electricidad y pavimentación dan una imagen pública de una localidad en condiciones de alta marginación, lo anterior se enfatiza considerando que la participación política de los vecindados en qué tipo de situación es clientelar. Debido a que existen liderazgos de diversas organizaciones para la lucha por la preservación de la tierra las que limitan y reducen la capacidad de gestión de la población residente.

Se considera que no se puede crear un lineamiento de política pública debido a que la normativa existente en el Estado de México no permite la incorporación de asentamientos informales a la urbanización regular, el proceso preestablecido es conocido como Regularización de la Tenencia de la Tierra y no existe normativa que rige la creación de

programas que atiendan la problemática de forma integral. Existen diversas instituciones que en la práctica debería de incorporar estas urbanizaciones de la manera más adecuada debido a que es una problemática que aqueja a mucha población. La incorporación de la población dentro de los Comités de Participación Ciudadana que se establecen en el municipio de Tezoyuca, en principio garantizar la representación efectiva de la población. Los Comités de Participación Ciudadana en el caso de Tezoyuca sirven para incorporar y para establecer electrificación en zonas marginadas (ver imagen 15). Se considera que después de una revisión de documentación no existen COPACI para la colonia. Para erradicar la problemática de los AHI en el municipio se deben incorporar los siguientes lineamientos.

- El municipio de San Salvador Atenco reconozca a la comunidad de ciudadanos residentes en los Asentamientos Humanos Irregulares del Ejido de “Tequisistlán Primero” como parte de la población de Atenco.
- El municipio de San Salvador Atenco debe realizar una Actualización Total a su PMDU y generar un Polígono de Actuación.
- Generar un catálogo actualizado de los Asentamientos Humanos Irregulares, el cual sirva a las autoridades de los municipios mexiquenses a diseñar políticas urbanas encaminadas a evitarlos.
- Generar cartografía participativa, para la que la población conocedora del tema pueda realizar denuncias a partir de la localización de Asentamientos Informales, esto generaría un instrumento que le daría al gobierno la capacidad de informar a la población sobre las condiciones del Mercado de la Vivienda en el Estado de México.
- Desincorporar el Ejido de Tequisistlán por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Territorial.

**Imagen 15**  
**Conceptualización**



Fuente: Elaboración propia.

Lineamientos para el Municipio de Atenco y Tezoyuca:

- Actualización del PMDU para que incorpore los límites legales a la fecha, debido a que existe un gran problema de indefinición de la irregularidad y sus alcances.
- Definir límites municipales entre Ecatepec de Morelos y Acolman.
- Definir límites municipales entre San Salvador Atenco y Tezoyuca.
- El municipio de Tezoyuca debe de incorporar a la población de Tequisistlán considerando también al municipio de Atenco.
- Crear en el Municipio de Tezoyuca una Comisión encargada de escriturar los AHI.
- Crear un Plan de acción para reubicar las viviendas que están sobre el Poliducto-Pemex.

## Referencias.

- Abramo, Pedro. (2012). La ciudad confusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Eure*, Mayo-Sin mes, 35-69. Recuperado de: Dirección Aguilar Martínez, Aguilar y Guillermo, Escamilla. (Coord.). Peri-urbanización y sustentabilidad en grandes ciudades-. H. Cámara de Diputados LXI Legislatura Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Geografía Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología Miguel Ángel Porrúa Editor. México Editor. Recuperado de:  
[http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LXI/periur\\_sust\\_grand.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LXI/periur_sust_grand.pdf)
- Aguilar Martínez, Aguilar Guillermo (Coordinador). (2006). Las grandes aglomeraciones y su periferia regional. Experiencias en Latinoamérica y España. H. Cámara de Diputados LIX Legislatura Universidad nacional Autónoma de México Instituto de Geografía Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología Miguel Ángel Porrúa Librero-editor México DF. Recuperado de: [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/grand\\_aglo\\_pen\\_reg.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/grand_aglo_pen_reg.pdf)
- Aguilar Adrián. Guillermo (Coordinador). (2004). Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países. UNAM. Cámara de diputados LIX Legislatura. Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Geografía. México.
- Aguilar Martínez, Aguilar Guillermo. (2002). Las mega-ciudades y las periferias expandidas. Ampliando el concepto en Ciudad de México. Recuperada de:  
<http://www.redalyc.org/pdf/196/19608507.pdf>
- Arellano Gault, David (1993). Tipología municipal: los retos, En *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. México. Recuperado de:  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=42>
- Álvarez, Lucia; Enrique Carlos, Juan y Sánchez Mejorado, Cristina. (2006) (Coordinadores). *Democracia y Exclusión Caminos encontrados en la Ciudad de México*. UNAM y UAM Azcapotzalco Plaza y Valdez México Primera Edición.
- Arce, Macías Carlos; Cabrero Mendoza Enrique; Ziccardi Contigiani, Alicia. (Coordinadores). (2005). *Ciudades del Siglo XXI ¿Competitividad o cooperación?* H. Cámara de Diputados. LIX Legislatura. México.
- Arzaluz Solano, Socorro. (2012). La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos. Notas partir del premio gobierno y Gestión Local. *Gestión y Política*

Pública. Vol. XXII 161-202.

Arzaluz Solano, Socorro. (2005). La utilización del estudio de caso en el análisis local. Revista Región y sociedad. Vol. XVII no 32. Recuperado de:

<http://lanic.utexas.edu/project/etext/colson/32/4araluz.pdf>

Rebasa, Emilio., Coord. (2007). La Constitución y el Medio Ambiente. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad nacional Autónoma de México.

Azuela de la Cueva y Cancino, Miguel Ángel. (2007). Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano.

Azuela de la Cueva y Tomas, Françoise. (Coordinadores). (1997). El acceso al suelo de los pobres. UNAM. Instituto d Investigaciones Sociales. México.

Azuela de la Cueva, Antonio. (1989). La ciudad, la propiedad privada y el derecho. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. México.

Azuela de la Cueva-. (Coord.). (1993). La urbanización popular y el orden jurídico en América Latina. Coordinación de Humanidades, UNAM, México, D.F.

Balbio, Marcello; Jordán, Ricardo; Simioni, Daniela. (Comp). (2003). La ciudad inclusiva.

Naciones Unidas-CEPAL, Chile 2003. p. 12. Osmont, Annik. Ciudad y economía: La ciudad eficiente.

Barrios, Sonia. (2000). Las Metrópolis al inicio del nuevo milenio una agenda para el debate.

En Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y Valores.

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) Consuelo Latino-americano de

Ciencias Sociales Latín American Council of Social Sciences. Recuperado de:

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D2507.dir/3barrios.pdf>

Bazant, Jan. (2001). Lineamientos para el ordenamiento territorial de las periferias urbanas de la ciudad de México. Papeles de Población, enero-marzo.

Boils, Guillermo. (2004). El Banco Mundial y la política de vivienda en México Instituto de Investigaciones. Sociales. Revista Mexicana de Sociología, año 66, núm. 2, abril-junio, 2004, México, D. F., pp. 345-367.

Bolivar, Teolinda y Erazo Espinosa, Jaime. (2013). Los lugares del hábitat y la inclusión hacedores de ciudad. FLACSO CLACSO Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda-Ecuador.

Recuperado de: <http://www.casayciudad.org.mx/publicaciones/Libro3coleccion.pdf>

Bordsdorf, Axel. (2003). *Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana*, EURE, Mayo, año 7. Vol. 29 numero 086. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile. Recuperado de:  
<http://www.eure.cl/wp-content/uploads/2010/07/Doc0002.pdf>

Cabrero Mendoza, Enrique. (Comp.). (2003). *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. CIDE. México.

Calderón, Cockburn. (2004). *Políticas de Regularización y mejoramiento Urbano en América Latina. “Suelo: Acceso, regularización y precariedad urbana en América Latina y el Caribe”* CEPAL. Recuperado de:  
[http://www.cepal.org/pobrezaurbana/docs/foro/poli\\_regulariza\\_y\\_mejora\\_urbano\\_en\\_ameri.pdf](http://www.cepal.org/pobrezaurbana/docs/foro/poli_regulariza_y_mejora_urbano_en_ameri.pdf)

Cano Blandón, Luisa Fernanda. (2008). *La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza*. Revista: Estudios Políticos. Estudios Políticos Medellín, 147-177. Recuperado de:  
<http://www.redalyc.org/pdf/164/16429061006.pdf>

Canto Char, Manuel. (2010). *Participación ciudadana en la política pública*. Biblioteca Sase de Administración Pública. Escuela de Administración Pública del D.F y Secretaría de Educación del D.F. Siglo XXI. México D.F.

Capitanachi, Luz del Carmen. (2010). *La participación ciudadana en el ámbito municipal*. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1736/14.pdf>

Carmona, Rodrigo. (2012). *Políticas Pública y Participación Ciudadana en la Esfera local. Análisis y reflexiones a la luz de la experiencia argentina reciente*. Revista Chilena de Administración Pública. PP. 169-185.

Clichevsky, Nora. (2009). *Reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano* Revista Bitácora Urbano Territorial, Vol. 14, Núm. 1, enero-junio, 2009, pp. 63-88. Universidad Nacional de Colombia. Colombia.

Clichevsky, Nora. (2006). *Previniendo la informalidad urbana en América Latina y el Caribe* División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. CEPAL. Serie medio ambiente y desarrollo.

Clichevsky, Nora. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regulación en América Latina*. Naciones Unidas CEPAL. Santiago de Chile.

Conde Bonfil, Carola. (1997). *Participación ciudadana municipal*. El Colegio Mexiquense.

Estado de México.

Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública Aprobada por la XI Lisboa, Portugal.

Recuperado de: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana>

Comisión Federal de Electricidad. Norma de referencia NRF-014-CFE Derecho de Vía, México. Recuperado de: <http://lapem.cfe.gob.mx/normas/nrf/pdfs/f/NRF-014.pdf>

Secretaría de Desarrollo Social; Consejo Nacional de Población; Instituto Nacional de Estadística y Geografía Secretaría de Desarrollo Social (2010). Delimitación de zonas las zonas metropolitanas de México. México.

Recuperado de : [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas\\_metropolitanas\\_2010](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2010)

Secretaría de Desarrollo Social; Consejo Nacional de Población; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2000). Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México. México.

Recuperado de: [ww.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/zonas\\_metropolitanas2000/01.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/zonas_metropolitanas2000/01.pdf)

Chápela, Luz María. (1999). Ciudadanos y ciudadanas. Cuadernos de Población Consejo Nacional de Población. México. Recuperado de :

[http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Ciudadanos\\_y\\_ciudadanas](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Ciudadanos_y_ciudadanas)

Consejo de Población del Estado de México. (2008). Zona Metropolitana del Valle de México Gobierno del Estado de México. México. Recuperado de :

[http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex\\_archivo/coespo\\_pdf\\_zmvm.pdf](http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/coespo_pdf_zmvm.pdf)

Consejo Estatal de Población. (2008). Conformación de las Zonas Metropolitanas: panorama demográfico Gobierno del Estado de México. Estado de México. Recuperado de :

[http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex\\_archivo/coespo\\_pdf\\_confzm.pdf](http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/coespo_pdf_confzm.pdf)

Consejo de Estatal de Población. (2008). Desarrollo Humano en el Estado de México. Gobierno del Estado de México. Estado de México. Recuperado de :

[http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex\\_archivo/coespo\\_pdf\\_deshum.pdf](http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/coespo_pdf_deshum.pdf)

Connolly, Priscilla. (2005). Tipos de población en la Ciudad de México Universidad Autónoma Metropolitana. División de Ciencias Sociales y Humanidades. Observatorio Urbano de la Ciudad de México. Departamento de Sociología Urbana.  
 Recuperado de: <http://www.ocim.azc.uam.mx/OCIM-SIG%20ABRIL/poblamiento.pdf>

Eugenia; Girón Alicia y Chapoy, Alma. (Coordinadores). (2005). Consecuencias financieras de la globalización. H. Cámara de Diputados LIX Legislatura. Colección Jesús Silva Herzog Universidad nacional Autónoma de México. Miguel Ángel Porrúa México.

Coulomb, René y Schteingart, Martha. (Coordinadores). (2006). Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy. H. Cámara de Diputados. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. México

Cruz Rodríguez, María Soledad. (2000). Periferia y suelo urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Revista Sociología.

Cunill Grau, Nuria. (1991). Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos

De la Madrid H. Miguel. (1995). La reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica. Gestión y Política Pública, vol. IV núm. 2. Recuperado de:  
[http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.IV\\_No.II\\_2dosem/MM\\_Vol.4\\_No.II\\_2dosem.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.IV_No.II_2dosem/MM_Vol.4_No.II_2dosem.pdf)

Delgadillo, Graciela y Castillo Jorge. (2010). Evaluación ciudadana del desempeño de la Gestión Pública Municipal Evaluación Ciudadana y Gestión Pública. México.  
 Recuperado de: [http://www.web.facpya.uanl.mx/rev\\_in/Revistas/7.1/A10.pdf](http://www.web.facpya.uanl.mx/rev_in/Revistas/7.1/A10.pdf).

Duhau, E. (2002). Dimensiones socio-políticas de la irregularidad y regularización de los asentamientos populares. Curso de Desarrollo Profesional. Mercados Informales: Regularización de la Tenencia de Tierra y Programas de Mejoramiento Urbano en América Latina. Massachusetts, EEUU: Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de:  
[http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion\\_Mercados/Documentos\\_Cursos/Dimensiones\\_Socio\\_Politic-Duhau\\_Emilio-2002.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documentos_Cursos/Dimensiones_Socio_Politic-Duhau_Emilio-2002.pdf)

Duhau, E. (2006). El suelo, la vivienda, los instrumentos de ordenación y los programas urbanos, en R. Coulomb y M. Schteingart (coord.) *Entre el Estado y el Mercado. La Vivienda en el México de Hoy*, Cámara de Diputados / UAM-A / M.A. Porrúa, México, pp. 389-444.

Duhau, Emilio. (2003). La ciudad informal. El orden urbano y el derecho a la ciudad

Universidad Autónoma Metropolitana. Recuperado de:

<http://www.fcp.uncu.edu.ar/upload/duhau-2003.pdf>

Duhau, Emilio. (2001). Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación

Recuperado de : <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101030015439/12duhau.pdf>

Duhau, Emilio. (1995). Estado benefactor, política social y pobreza Revista del Departamento de Sociología. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Recuperado de: <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/2904.pdf>

Espinosa, Mario. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. Andamios. Volumen 5, número 10, abril, pp. 71-109.

Espinosa-Castillo, Maribel. (2008). Procesos y actores en la conformación del suelo urbano en el ex-lago de Texcoco. Economía, Sociedad y Territorio, VIII, Mayo-Agosto, 769-798.

Fay, Marianne Editor, (2005). The Urban Poor in Latin America. The World Bank, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank Washington, D.C. Washington DC.

Ferguson, Bruce and Navarrete, Jesús (2003). A financial framework for reducing slums: lessons from experience in Latin. America Environment and Urbanization.

Recuperado de: <http://eau.sagepub.com/content/15/2/2011>

Font, Joan Blanco Ismael. (2006). Experiencias de participación ciudadana polis, la ciudad participativa participar en los municipios: ¿quién?, ¿cómo? y ¿por qué? Diputació Barcelona Xarxa de Municipie. Centro para la Participación Ciudadana del Organismo Autónomo.

Recuperado de: [http://www.diba.cat/pdfs/PAPERS9\\_cast.pdf](http://www.diba.cat/pdfs/PAPERS9_cast.pdf)

Fundación Por La Socialdemocracia De Las Américas. (2007). Más allá de lo electoral: la participación ciudadana como elemento fundamental de un régimen democrático .Debatiendo la democracia. Abril-junio 2007

Recuperado de <http://www.fusda.org/revista%20%20-2democraciaparticipativa.pdf>

Gobierno del estado de México Consejo Estatal de Población Conformación de las zonas metropolitanas: panorama demográfico. Conformación de las zonas metropolitanas: panorama demográfico D. R. Consejo Estatal de Población Toluca, Estado de México.

Giraldo, Fabio; García, Jon; Ferrari, César; y Batean, Alfredo. (2009). Urbanización para el

desarrollo humano: políticas para un mundo de ciudades. UN-Habitat. Colombia. Bogotá. Recuperado de: [www.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=2840&alt=1](http://www.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=2840&alt=1)

Golay, Christophe y Özden, Melik. (2009). El Derecho a la Vivienda Un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por tratados regionales y por numerosas constituciones nacionales. Programa Derechos Humanos del Centro Europa Tercer Mundo. Recuperado de: <http://www.cetim.ch/es/documents/bro7-log-A4-es.pdf>

Gonzales Minchana, Damaris. (2008). El municipio en México. Biblioteca Virtual del instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México.

Guarneros-Meza, Valeria. (2007). Local Governance in México: The Cases of Two Historic-Centre Partnership. Urban Studies. Urban Studies Journal Foundation. Recuperado de : <http://usj.sagepub.com/content/45/5-6/1011>

Guerrero, Omar (2006). Del Estado Gerencial al Estado Cívico Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. México.

Claudia Gamboa Montejano y María de la Luz García San Vicente. (2007). Democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular .Estudio de las iniciativas presentadas sobre el tema en el primer año de ejercicio del LX Legislatura, Reformas del Estado y opiniones especializadas. Cámara de Diputados. LX Legislatura Centro de Documentación Información Documentación y Análisis. México, Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-26-07.pdf>

H. Ayuntamiento Constitucional de Tezoyuca. (2011). Consejos de Participación Ciudadana. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2015/09/06/estados/027n1est>

Hernández Licon, Juan Manuel. (2007). El Plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. Serie Amarilla Temas Políticos y Sociales Cámara de Diputados.

Hiernaux, Daniel y Lindón, Alicia. (2004). La periferia: voz y sentido en los estudios urbanos. Papeles de Población, octubre-diciembre. Universidad Autónoma del Estado de México. México. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/112/11204205.pdf>

Hiernaux, Nicolás Daniel. (1995). Reestructuración económica y cambios territoriales en México. Un balance. Estudios Regionales N 43 PP. 151-176 Universidad Autónoma Metropolitana. México. D.F

Iracheta Cenecorta, Alfonso. (2010). El fenómeno metropolitano en México. Economía y Sociedad, Enero-Junio, 153-179.

Iracheta Cenecorta, Alfonso. X. y Soto, Enrique. (2010). Política habitacional en México. El Colegio Mexiquense.

Iracheta Cenecorta, Alfonso. (2009). Políticas públicas para gobernar metrópolis mexicanas. El Colegio Mexiquense. Miguel Ángel, Porrúa. México.

Iracheta Cenecorta, Alfonso. (2009) Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas, México Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Iracheta Cenecorta, Alfonso X. & Medina Ciriaco, Susana. (Comp.). (2008). Irregularidad y suelo urbano. ¿Cómo incidir en las prácticas sociales y hacia dónde dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno? Memorias del II Congreso Nacional de Suelo Urbano. SEDESOL. UN-Habitat. El Colegio Mexiquense A.C. México.

Iracheta Cenecorta Alfonso (2003). Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México. Papeles de Población, Abril-Junio ,211-239.

Iracheta Cenecorta Alfonso y Smolka, Martin O. (2000). Access to serviced land for the urban poor: the regularization paradox in Mexico. Economía, Sociedad y Territorio, Julio-Diciembre, 757-789.

Imparato, Ivo and Ruster, Jeff. (2003). Slum Upgrading and Participation Lessons from Latin America. The World Bank. Washington D.C.

Prontuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos Tezoyuca, México Clave Geoestadístico 15100 2009

Recuperado de: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/datos-geograficos/15/15100.pdf>

Jiménez Dorantes Manuel. (2007). Autonomía municipal y planteamiento urbanístico. Universidad Autónoma de Chiapas. Fontamara. México.

Instituto Nacional de Geografía y Estadística. (2009). Prontuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos mexicanos. Tezoyuca, México. México. Recuperado de: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/datos-geograficos/15/15100.pdf>

Jordán, Ricardo y Martínez, Rodrigo. (2009). Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas. Naciones Unidas. Santiago de Chile. Recuperado de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/36018/DPW245-Pobreza-Urbana-ALC.pdf>

Jordán, Ricardo y Simioni, Daniela. (2003). Gestión urbana para el desarrollo sostenible en

América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
Cooperazione Italiana. Santiago de Chile. Recuperado de:  
<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/14288/lcg2203p.pdf>

Lazcano Martínez, Mayra. (2005). El acceso al suelo y a la vivienda de los sectores informales: El caso de la Ciudad de México. Revista INVI, agosto, año/vol20, número 054 Universidad de Chile. Santiago, Chile pp. 18-54.  
Recuperad de : <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/327/891>

Lindon Villoría, Alicia. (1997). De la expansión urbana y la periferia. Documentos de investigación. Colegio de México. México.

Mejía Lira, José. (1994). Bases de la participación ciudadana en la gestión de los municipios. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. México. Recuperado de:  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/58/pr/pr12.pdf>.

Martínez Assad, Carlos y Ziccardi Alicia (1988). Política y gestión municipal en México, México. ISS-UNAM.

Mike, Davis. (2006). Planet of Slums. British Library. London.

Moreno Sánchez, Enrique. (2014). Atenco, a diez años del movimiento social por el proyecto del aeropuerto. Análisis socio urbano y político. Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 29, El Colegio de México, A.C., México. Recuperado de:  
[www.redalyc.org/articulo.oa?id=31235413004](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31235413004)

Núñez González, Francisco Vargas Castro, José A. Alternativa de clasificación municipal para el Estado de México Recuperado de:  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/42/pr/pr14.pdf>

Nuria Cunill, Grau. (2009). El mercado en el Estado. Nueva Sociedad.

Ornelas, Delgado. Jaime. (2000). La Ciudad bajo el neoliberalismo. Papeles de población, enero marzo Francisco Núñez González y José A. Vargas Castro.

Ortiz Isabel y Cummins Matthew. (2012). Desigualdad Global. La distribución del ingreso en 141 países Documento de Trabajo sobre política Económica y Social UNICEF.

Pérez Abreu Juan. (1989). Teoría General del Municipio: Fines, Fundamento y Estructura: Instituto nacional de Administración Pública. En: El municipio como factor del Desarrollo nacional Equilibrado. Gaceta mexicana e administración pública estatal y municipal no 26-28 Abril-Diciembre

Pradilla Cobos, Emilio. (2010). Teorías y políticas urbanas ¿Libre Mercado Mundial, o Construcción Regional? Estudios Urbanos y Regionales-

Pradilla Cobos, Emilio (2009). La mundialización, la globalización imperialista y las ciudades latinoamericanas Revista Bitácora Urbano Territorial Universidad nacional de Colombia.

Colombia. Recuperado de:

<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=74811890002>

Pradilla, Cobos, Emilio. (2001). Zona Metropolitana del Valle de México: avances y límites de la coordinación metropolitana. Centro de Estudios mexicanos y Centroamericanos Embajada de Francia en México Grupo de Investigación en América Latina Universidad Toulouse-Le Mirail, Francia Instituto de Estudios Transdisciplinarias sobre América Latina. Recuperado de:

[http://www.emiliopradillacobos.com/ago2011/2001\\_ZMVM\\_Avances%20y%20limites%20d%20la.pdf](http://www.emiliopradillacobos.com/ago2011/2001_ZMVM_Avances%20y%20limites%20d%20la.pdf)

Pradilla Cobos Emilio y Márquez. (1998). Las Megalópolis latinoamericanas en la globalización: La Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Urbana. PP. 11-33.

Red de Investigación sobre Gobiernos Locales en Europa. (2008). La descentralización y la democracia. Local en el mundo Resumen ejecutivo. Primer Informe Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos- Generalitat de Catalunya. Diputació Xarxa de Municipie. Pays de la Loire Dexia. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. España Barcelona.

Recuperado de [www.cities-localgovernments.org](http://www.cities-localgovernments.org)

Rentería Rodríguez, María Teresa. (2012). Tipos y modos de la participación ciudadana en los procesos de ordenación del territorio: Dos casos para su ilustración. Aguilar Robledo Miguel;

Delgado López, Enrique; Vázquez Solís, Valente y Reyes Pérez, Oscar. (2012). Ordenamiento territorial y participación social: problemas y posibilidades. Instituto Nacional de Ecología y

Cambio Climático. Capítulo de Libro. Recuperado de :

[http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/consultaPublicacion.html?id\\_pub=670](http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/consultaPublicacion.html?id_pub=670)

Rincón Patino, Análida. (2006). Racionalidades Normativas y apropiación del territorio urbano entre el territorio de la ley y la territorialidad de las legalidades. Economía, Sociedad y Territorio. El colegio Mexiquense A.C. Toluca México.

Rojas, Eduardo. (Ed). (2010). Building cities neighborhoods. Upgrading and Urban Quality of Life. Inter-American Development Bank/ Cities Alliance David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University. USA. Recuperado de

[http://www.iadb.org/document.cfm?id=2252509&pubDetail=1&wt\\_docType=Books&wt\\_docnum=2252509&wt\\_language=es&wt\\_department=EXR/IMG](http://www.iadb.org/document.cfm?id=2252509&pubDetail=1&wt_docType=Books&wt_docnum=2252509&wt_language=es&wt_department=EXR/IMG)

Rubí Delgado, Ángela Raquel. (1993). Modelo de estructura orgánica para los municipios del Estado de México. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. México. Recuperado de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/42/pr/pr20.pdf>

Rodolfo Tuirán, Elena Zuñiga; (Coord.). (1992). Ciudadanos y ciudadanas. Consejo Nacional de Población. Tuirán y Zúñiga, 1999: 27).

Registro Agrario Nacional (1999). Asentamientos Humanos Irregulares en ejidos y comunidades. Expedición de títulos de solares. .Secretaría de la Reforma Agraria

Escamilla Herrera, Irma y Santos Cerguera, Clemencia. (2012). Zona Metropolitana Transformación urbano-rural en la región central de México. Ponencia presentada en el XII Coloquio Internacional de Geocrítica. Recuperado de:

<http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/07-I-Escamilla.pdf>

Sassen, Saskia. (1999). La ciudad Global: Nueva York, Londres Tokio. EUDEBA y Universidad de Buenos Aires. Argentina.

Sherry R. Aronstein. (1969). A Ladder of Citizen Participation,

Schteingart, Martha. (1989). Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México. El Colegio de México. México. México.

Sobrino, Jaime. (2011). La urbanización en el México contemporáneo. El Colegio de México, CEPAL, México. Recuperado de:

[http://www.eclac.cl/celade/noticias/paginas/5/44305/Jaime\\_Sobrino.pdf](http://www.eclac.cl/celade/noticias/paginas/5/44305/Jaime_Sobrino.pdf)

Sobrino, Jaime. (1993). Gobierno y Administración Metropolitana. Instituto Nacional de Administración Pública A.C. Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Recuperado de : <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1674>

UN-Hábitat. (2001). El espacio regional Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe .Chile.

Unikel, Luis (1976). El Desarrollo Urbano de México. Diagnóstico e Implementación. Colegio de México. México.

United Nations Human Settlements Programme. (2006). State of the World's Cities 2006/2007 United Nations. USA. Recuperado de:

<http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2101>

United Nations Centre for Human Settlements. (2001). Cities in a Globalizing World. Global Report on Human Settlements 2001. United Nations Centre for Human Settlements. Earth scan. Londres and Sterling. Nairobi, Kenia. Recuperado de: <http://www.unchcs.org>

United Cities and Local Governments Cités et Gouvernements Locaux Unis Ciudades y Gobiernos Locales Unidos Avinyó Barcelona Impreso en España Informe Mundial de Gobiernos locales. Recuperado de : [www.cities-localgovernments.org](http://www.cities-localgovernments.org)

United Nations Human Settlements Programme. (UN-Habitat). (2003). The Challenge of Slums Global Report on Human Settlements 2003. London. Recuperado de: [www.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=1156&alt=1](http://www.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=1156&alt=1)

United Nations Human Settlements Programme. (UN-Habitat). (2007). Cómo desarrollar una política de Suelo a favor de los pobres Proceso, Guía y Lecciones. Nairobi Kenia.

Unikel, Luis. (1976). El Desarrollo Urbano de México Diagnóstico e implicaciones futuras. El Colegio de México. México.

De América Latina y el Caribe 2012. Estado de las Ciudades Rumbo a una nueva transición urbana (2012). Recuperado de: [www.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=3380&alt=1](http://www.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=3380&alt=1)

United Nations Human Settlements Programme. (2011). State of the World's Cities 2010/2011 Bridging. The Urban Divide Nairobi. Kenya.

Valencia Carmona, Salvador. (Coord.).(2005). El municipio en México y en el Mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal Universidad nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D.F,

Valencia Carmona, Salvador. (Coord.). (2005). El municipio en México y en el Mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal. Universidad nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D.F. Martí Capitanachi, Luz del Carmen, 2005 La participación ciudadana en el ámbito municipal.

Valero Flores, Carlos Norberto. (2007). El municipio libre en el marco del federalismo mexicano derechos y obligaciones. Cámara de Diputados. Serie Verde temas Económicos.

Villarreal Martínez, María Teresa. (2012). La relación entre gobierno y organizaciones civiles: un examen crítico en tres estados mexicanos. Revista chilena de Administración Pública. Chile.

Villarreal Martínez, María Teresa. (2006). Participación ciudadana y políticas públicas. Décimo

Certamen de Ensayo Político.

Winchester, Lucy. (2006). El desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Chile.

Zayas Ornelas, León David. (2007). Los mecanismos de democracia directa en México: el plebiscito y referéndum en las entidades del país Revista: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/859/85903208.pdf>

Ziccardi, Alicia. (2008). Pobreza urbana y políticas de inclusión social en las comunidades complejas. Revista Bitácora Urbano Territorial, Junio-Diciembre, 93-108.

Ziccardi, Alicia. (Coord.). (2004). Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. Memorias I. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.

México. Recuperado de:

<http://ru.iis.sociales.unam.mx/dspace/bitstream/IIS/4420/1/Participacion%20ciudadana%20y%20politicas%20sociales%20en%20el%20ambito%20local.pdf>

## **Fuentes Normatividad**

### **Documentos Legales Federales**

Cámara de Diputados. Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

Cámara de Diputados, Ley General de Asentamientos Humanos. Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf>

Cámara de Diputados. Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 2015. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59\\_060515.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_060515.pdf)

### **Documentos Legales Estatales**

H. Congreso del Estado de México. Secretaría de Servicios Jurídico Legislativos. División de Documentación y Biblioteca Ley para la Regularización de Asentamientos Humanos Irregulares del Estado de Chihuahua. Última Reforma POE 2010.11.20/No. 93 Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado No. 87 del 29 de octubre de 2008. <http://congresochihuahua.gob.mx/>

### **Programa Regional**

Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos. (2012). Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México. Recuperado de: <http://centro.paot.org.mx/centro/programas/POZM.pdf?b=c>

### **Programas estatales**

Gobierno del Estado de México. Plan de Desarrollo Urbano Regional del Valle de Cuautitlán- Texcoco. Junio de 2005, Recuperado de

[http://seduv.edomexico.gob.mx/dgau/planes\\_regionales/prduvct/RVCT%2010-06-05.pdf](http://seduv.edomexico.gob.mx/dgau/planes_regionales/prduvct/RVCT%2010-06-05.pdf)

Gobierno del Estado de México. Programa Estatal de Desarrollo 1999-2005. Recuperado de <http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/PlandeDesarrollodelEstadodeMexico1999-2005.pdf>

Gobierno del Estado de México. Estatal de Desarrollo Urbano 1999-2005. Recuperado de: [http://seduv.edomexico.gob.mx/dgau/planes\\_regionales/prduvt/Doc%20PRDUVT.pdf](http://seduv.edomexico.gob.mx/dgau/planes_regionales/prduvt/Doc%20PRDUVT.pdf)

Gobierno del Estado de México. Programa Estatal de Desarrollo 2005-2011. Recuperado de: [http://edomex.gob.mx/plan\\_desarrollo\\_estado\\_mexico](http://edomex.gob.mx/plan_desarrollo_estado_mexico)

Gobierno del Estado de México. Programa Estatal de Desarrollo Urbano 2005-2011. Recuperado de: [http://sedur.edomex.gob.mx/planes\\_de\\_desarrollo](http://sedur.edomex.gob.mx/planes_de_desarrollo)

Gobierno del Estado de México. (2008). Programa Sectorial Desarrollo Urbano Sustentable 2006-2011. Recuperado de:

<http://transparencia.edomex.gob.mx/copladem/informacion/sectoriales/Programa%20Sectorial%20Desarrollo%20Urbano%20Sustentable.pdf>

### **Planes municipales**

Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y H. Ayuntamiento Constitucional de Acolman (2008). Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tezoyuca 2003. Gaceta Oficial del Estado de México. Publicado el 2 de noviembre de 2008.

Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y H. Ayuntamiento Constitucional de Atenco. (2003). Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Atenco. Gaceta Oficial del Estado de México. Publicado el 28 de septiembre de 2003.

Ayuntamiento Constitucional de Atizapán de Zaragoza (2003). Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Atizapán de Zaragoza. Gaceta Oficial del Estado de México. Publicado el 26 de junio de 2003.

Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y H. Ayuntamiento Constitucional de Chalco (2003). Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Chalco. Gaceta Oficial del Estado de México. Publicado el 29 de agosto de 2003.

Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y H. Ayuntamiento Constitucional de Chimalhuacán (2003). Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Chimalhuacán. Gaceta Oficial del Estado de México. Publicado el 28 de septiembre de 2003.

Gobierno del Estado de México, Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda y H.

Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos (2004). Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Ecatepec de Morelos. Gaceta Oficial del Estado de México. Publicado 26 de febrero de 2004.

Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y H. Ayuntamiento Constitucional de Teoloyucan (2004). Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Teoloyucan. Gaceta Oficial del Estado de México. Publicado el 20 de febrero de 2004.

Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y H. Ayuntamiento Constitucional de Tezoyuca (2003). Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tezoyuca 2003. Gaceta del Gobierno. Publicado el 27 de febrero de 2009.

Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y H. Ayuntamiento Constitucional de Tezoyuca (2003). Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tezoyuca 2003. Gaceta del Gobierno. Publicado el 6 de noviembre de 2003.

H. Ayuntamiento Constitucional de Tezoyuca (2013). Plan Municipal de Desarrollo de Tezoyuca 2013-2015.

Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y H. Ayuntamiento Constitucional de Zumpango (2003). Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zumpango. Gaceta del Gobierno. Publicado el 29 de octubre de 2003.

### **Bases de datos**

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México). Censo de Población y Vivienda 2010. [en línea]: base de datos en formato cvs [fecha de consulta 25 de enero de 2013] Disponible desde: < [http://www.inegi.org.mx/est/lista\\_cubos/consulta.aspx?p=pob&c=1](http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=pob&c=1)>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México). Censo de Población 2005 [en línea]: base de datos en formato cvs [fecha de consulta 25 de enero de 2013] Disponible desde < <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2005/Default.aspx>>

Instituto Nacional de Geografía y Estadística e Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (México) Visor Geográfico. [en línea]:

Sistema de información geográfica en línea [fecha de consulta: 20 de junio de 2014]. Disponible en <<http://ccg.edomex.gob.mx/aplicacion.php>>

Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano [en línea]: Registro Agrario Nacional. [fecha de consulta 15 de marzo de 2015] Sistema de Información GeoEspacial - Catastro Rural. Sistema de consulta en línea disponible en: <<http://sig2.ran.gob.mx/registro.php>>

Secretaría de Desarrollo Social (México). Catálogo de Localidades [en línea]: base de datos de microrregiones de la Secretaría de Desarrollo Social, [fecha de consulta: 20 de abril de 2014]. Disponible desde:

<<http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/contenido.aspx?refnac=151000007>>

United Nations Statistics Division. (Estados Unidos) Demographic Yearbook - Population-Social Indicators. [en línea]: base de datos en línea de las Naciones Unidas. [fecha de consulta: 15 de febrero de 2013]. Disponible desde: <<http://unstats.un.org/unsd/demographic/>>.

## **Índice de figuras.**

- Esquema 1. Dimensiones de la pobreza y la precariedad urbana. Pp. 23.
- Esquema 2. Definición de AHI. Pp. 28.
- Recuadro 1. Definiciones de Urbanización Irregular. Pp. 27.
- Recuadro 2. Principales problemas a los que se enfrentan los gobiernos de los municipios. Pp. 35.
- Recuadro 3. Propuesta de Tipología de Municipios para el Estado de México (Núñez y Vargas). Pp. 36.
- Recuadro: 4. Tipología de Municipios (López) Clasificación de municipios. Pp. 37.
- Recuadro: 5. Diversos tipos de participación Pp. 41.
- Recuadro: 6. Niveles de participación. Pp. 42
- Recuadro 7. Mecanismos de Participación Ciudadana. Pp. 44.
- Recuadro 8 Mecanismos de participación ciudadana. Pp. 45.
- Recuadro el 9. Espectro de Participación Pública. Pp. 51.
- Recuadro 10. Proporción de la población urbana viviendo en tugurios por subcontinente, 2005. Pp. 54.
- Recuadro 11. Asentamiento precario. Pp. 56.
- Recuadro 12. Requerimientos de suelo urbano para el periodo 2000-2030. Pp. 66.
- Recuadro 13. Instituciones públicas que intervienen en la irregularidad en la ZMVM. Pp. 78.
- Recuadro 14. Publicación de programas de desarrollo urbano estatal por año de publicación. Pp. 85.
- Recuadro 15. Resumen de PMDU. Pps. 96-97.
- Gráfica 1. Población urbana en tugurios y población urbana estimada en tugurios (1990 y 2001). Pp. 57.
- Gráfica 2. Población en condiciones de vivienda precaria por país. Pp. 58.
- Gráfica 3. Porcentaje de Población urbana que vive en slum en México. Pp. 60.
- Gráfica 4. Población Total 1950-2005. Pp. 64.
- Gráfica 5. Municipios mexiquenses con AHÍ. Pp. 68.
- Gráfica 6. Superficie de AHI por municipio en el Año 2004 (Has). Pp.69.
- Gráfica 7. Número de Planes publicados por año en el Estado de México. Pp. 88.
- Imagen 1. Crecimiento Urbano Municipal 1970-2005. Pp. 63.

Imagen 2. Superficie ocupada por AHI (municipios seleccionados). Pp. 71

Imagen 3. AHI en el Municipio Huixquilucan entre los años 2001-2008 por grado de riesgo. Pp. 72

Imagen 4 Superficie ocupada por AHI en diferentes años por municipio (Has). 2001 Pp. 73

Imagen 5 Superficie ocupada por AHI en diferentes años por municipio (Has). 2002 Pp.73

Imagen 6 Superficie ocupada por AHI en diferentes años por municipio (Has). 2003. Pp.74

Imagen 7 Superficie ocupada por AHI en diferentes años por municipio (Has). 2004.

Pp. 74

Imagen 8. Plan Regional Cuautitlán Izcalli-Texcoco Usos de suelo. Pp. 86.

Imagen 9. Muestra de municipios seleccionados. Pp. 90.

Imagen 10. Crecimiento urbano por año. Pp. 94

Imagen 12. Localización AHÍ. Pp. 101.

Imagen 13. Crecimiento urbano por año (No. de vivienda por manzana). Pp. 102.

Imagen 14. Crecimiento urbano por año (No. de vivienda por manzana). Pp 103-

Imagen 15. Conceptualización. Pp. 112.