



Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina

Alicia Ziccardi y Daniel Cravacuore
(coords.)





Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina

Alicia Ziccardi y Daniel Cravacuore
(coordinadores)

Universidad Nacional Autónoma de México
Coordinación de Humanidades
Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
Universidad Nacional de Quilmes
Universidad Nacional de General Sarmiento
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini



Universidad
Nacional
de Quilmes

Universidad Nacional
de General Sarmiento



Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina

Alicia Ziccardi y Daniel Cravacuore (coordinadores)

Primera edición: marzo 2017

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México

www.unam.mx

Coordinación de Humanidades

Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, c.p. 04510, Ciudad de México.

www.coord-hum.unam.mx

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad

República de Cuba núm. 79, Centro Histórico, Delegación Cuauhtémoc, c.p. 06010, Ciudad de México.

www.puec.unam.mx

Universidad Nacional de Quilmes

Roque Sáenz Peña 352 Bernal - B1876BXD - Buenos Aires, Argentina. 4365-7100

www.unq.edu.ar

Universidad Nacional de General Sarmiento

Juan María Gutiérrez 1150

C.P. 1613. Los Polvorines - Pcia. de Buenos Aires - Argentina

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Estados Unidos 1168, C1101AAX. Ciudad de Buenos Aires, Argentina

www.clacso.org

Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini

Av. Corrientes 1547. Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

<http://www.centrocultural.coop>

Corrección de estilo: Alejandro Toussaint

Todos los Derechos Reservados.

El contenido de esta obra es responsabilidad del autor.

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio -incluidos los electrónicos- sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Hecho el depósito Ley 11.723

I.S.B.N 978-987-3920-32-5

Rodríguez, María Florencia

Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina / María Florencia Rodríguez ; María Cecilia Zapata ; María Carla Rodríguez ; coordinación general de Alicia Ziccardi ; Daniel Cravacuore. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini ; Quilmes : Universidad Nacional de Quilmes ; México D.F. : Universidad Nacional Autónoma de México, 2017. 312 p. ; 23 x 17 cm. - (Pensamiento crítico ; 15)

ISBN 978-987-3920-32-5

1. Ciencias Sociales. I. Zapata, María Cecilia II. Rodríguez, María Carla III. Ziccardi, Alicia, coord. IV. Cravacuore, Daniel, coord. V. Título.

CDD 320.6

ÍNDICE

Introducción	5
Vivienda, gobiernos locales y gestión metropolitana Alicia Ziccardi	13
La recentralización municipal en América Latina Daniel Cravacuore	31
La gestión de la política habitacional en el Estado de México para la producción de conjuntos urbanos Carolina Inés Pedrotti	47
Problemas del desarrollo urbano en México: obstáculos para una gestión sustentable Rodolfo García del Castillo	73
La vivienda en la ciudad de Acapulco frente a la política habitacional en México Oscar Torres Arroyo	91
Las dificultades de los gobiernos locales en la región norte de Brasil, el caso del Estado de Amapá Bianca Moro de Carvalho	105
Los retos del gobierno local ante el crecimiento urbano: La experiencia de la Zona Metropolitana de Monterrey María del Socorro Arzaluz Solano y Ludivina González	123
El derrotero de las políticas habitacionales de la Ciudad de Buenos Aires (2003-2013): ¿Políticas que posibilitan el acceso al derecho al hábitat y a la ciudad? María Carla Rodríguez, María Mercedes Di Virgilio, Soledad Arqueros Mejica, María Florencia Rodríguez y María Cecilia Zapata	137

Sistemas locales de registro de demanda habitacional y formulación de políticas habitacionales en municipios argentinos: caracterización y relaciones	
Daniela Mariana Gargantini y Carolina Merarí Nieves	161
Aplicación de la Legislación Urbana en el Distrito Federal: la deficiencia en los marcos normativos, los diseños institucionales y sus prácticas administrativas	
Víctor Ramírez Navarro	185
Vivienda, normatividad y conflicto urbano en espacios centrales de la Ciudad de México	
Anavel Monterrubio	209
¿Por qué es importante el apoyo a la Producción Social del Hábitat?	
Arturo Mier y Terán Ordiales	231
Gobernanza urbana, políticas urbanas y valorización inmobiliaria: el mito del “derrame espacial”	
Tomás Alejandro Guevara	263
O plano do jogo: territórios olímpicos no Rio de Janeiro. The game plan: Olympic territories in Rio de Janeiro	
Tamara Cohen	287

VIVIENDA, GOBIERNOS LOCALES Y GESTIÓN METROPOLITANA

Alicia Ziccardi*

En las grandes ciudades latinoamericanas la pobreza y la desigualdad son graves problemas sociales que han concitado siempre el interés de la investigación social y urbana y que en la actualidad tienen gran relevancia porque, en el marco de una economía global que exige la refuncionalización del espacio, estos procesos adquieren diferentes modalidades, principalmente al crearse nuevas asimetrías en el acceso a los bienes y servicios urbanos.

En este contexto, la Ciudad de México, una de las megaciudades del mundo, espacio central que articula la economía nacional a la internacional, ha modificado su morfología, lo que dio lugar a una gran región urbana metropolitana dispersa, con límites difusos entre el espacio urbano y rural, en la que se registran intensos procesos de segmentación social y fragmentación urbana.

Este trabajo analiza los procesos de modificación de la forma urbana, los cuales son atravesados por las condiciones de pobreza y de grandes desigualdades socioeconómicas y territoriales, así como por el desarrollo de débiles políticas urbanas metropolitanas frente a una agresiva política habitacional que reorganizó la actuación de los organismos nacionales de vivienda para que actuaran como instituciones financiadoras de una masiva producción que permitió obtener elevadas sobreganancias al sector empresarial de esta rama de la economía (Ziccardi, 2015a).

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales y Directora del Programa Universitario sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

En primer lugar se hace referencia a las características de estas nuevas realidades urbanas; luego se retoman los conceptos de pobreza urbana y desigualdad en el contexto de la megaciudad y finalmente se exponen cuáles son algunas de las dificultades que existen para realizar una gestión eficaz y democrática de su territorio.

Hablar de una nueva morfología urbana en las ciudades, implica en sí mismo un gran desafío acerca de cómo interpretar esta nueva arquitectura espacial y superar la concepción tradicional de zona metropolitana. Pero es importante poner el énfasis en esta cuestión buscando que las políticas públicas respondan a las nuevas realidades urbanas dispersas y difusas, en las que la desigualdad urbana se acrecienta y se desarrollan intensos procesos de segregación residencial. Estos procesos amplifican las desigualdades estructurales y colocan en una situación de mayor vulnerabilidad a los sectores populares. La gobernanza metropolitana se convierte en un reto, ya que se requiere conjugar el funcionamiento de estos espacios y su promoción económica con la elevación de la calidad de vida y la integración sociocultural de sus habitantes (Ziccardi, 2016).

EL PAPEL DE LA VIVIENDA SOCIAL EN LA CREACIÓN DE UNA NUEVA MORFOLOGÍA URBANA DE LAS MEGACIUDADES

Diversos autores han dado cuenta de la existencia de una nueva realidad urbana metropolitana aludiendo a diferentes adjetivos tales como: *ciudades dispersas y difusas* (Indovina, 1990, 2004), *ciudad sin confines* (Nel-lo, 1998), *metápolis* (Ascher, 2004), *ciudad sin centro* (Dematteis, 1998), *región metropolitana en red* (Castells, 2012).

Esta nueva arquitectura espacial caracteriza el debilitamiento de las fronteras urbano-rural y una urbanización que ya no es de base urbana o metropolitana sino regional. Así, al hablar de esta nueva forma urbana, cobran relevancia los procesos de apropiación, uso y conversión de suelo rural a urbano los cuales permiten expandir las fronteras de la ciudad central. El más importante está relacionado con la autoproducción de vivienda y la aparición de barrios populares así como las urbanizaciones que son producto de

las nuevas políticas de financiamiento y subsidio para adquirir viviendas de interés social. Estos masivos fraccionamientos se caracterizan por su localización lejana respecto de la ciudad central, carecer de espacios públicos y equipamientos urbanos, lo cual obliga a sus habitantes a asumir altos costos económicos y sociales de movilidad y aceptar una baja calidad de vida.

Asimismo, se observa en las periferias metropolitanas un incremento de la pobreza, desigualdad territorial y segregación urbana en un contexto en que la ciudad deja de cumplir su función fundamental de ser un mecanismo de integración social (Germani, 1967).

Por otra parte esta forma urbana implica la presencia de gobiernos de varias entidades y de un amplio número de gobiernos municipales que pasan a ser los responsables del suministro de bienes y servicios urbanos —de acuerdo con las competencias que tienen los gobiernos locales según el artículo constitucional 115— sin contar por lo general con los recursos humanos y financieros para ello, así se configura un escenario de gobierno multi-escalar. En lo fundamental, el reto es la creación de nuevas bases para lograr una gobernanza urbana metropolitana en la que exista una eficaz coordinación intergubernamental. La contrapartida es la aparición de nuevos movimientos sociales que reclaman el ejercicio pleno del derecho a la ciudad y las demandas de justicia espacial.

En el caso específico de la política de vivienda, se trata de una política federal centralizada y para actuar sobre ella, los gobiernos locales tienen un limitado margen de autonomía. Esta acción gubernamental promueve la producción de vivienda nueva para atender la demanda de los trabajadores asalariados del sector formal con ingresos medios y altos (con un limitado apoyo a la producción social de vivienda), y aunque ha logrado disminuir el déficit cuantitativo de vivienda, no ha creado en la mayoría de los casos adecuadas condiciones de habitabilidad debido a que está sustentada principalmente en criterios financieros que garantizan altas tasas de ganancia a los desarrolladores inmobiliarios. Además, al no articularse con las políticas de desarrollo social, urbano y ambiental produjo un conjunto de problemas propios de los procesos de expansión territorial, una demanda no resuelta de servicios

urbanos básicos, transporte y vías de comunicación, y una alarmante cifra de viviendas desocupadas y de cartera vencida en algunos organismos financieros (Ziccardi y González, 2015).

Entre 2001 y 2012 se trató de una política diseñada y ejecutada conjuntamente por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) y los principales organismos de vivienda (INFONAVIT y FOVISSSTE); a pesar de la autoevaluación positiva que hiciera el entonces gobierno sobre su capacidad de atender el déficit habitacional, las investigaciones y evaluaciones realizadas se encargaron de evidenciar la mala calidad de la vida que debían soportar estas familias y las causas de que miles de estas viviendas fuesen abandonadas (Eibenschutz y Goya, 2009).

En el actual gobierno de Enrique Peña Nieto, se creó la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) nueva instancia gubernamental que tiene como uno de sus principales objetivos articular las estrategias de vivienda y desarrollo urbano y territorial. Además, la nueva política de vivienda anunciada en febrero de 2013 establece entre sus directrices justamente el tema de la coordinación institucional, pero está acotada a la firma de un Convenio Marco en materia de desarrollo urbano y a la creación de una Dirección General de Coordinación Metropolitana.

En este convenio se pone énfasis en la necesidad de tener estrategias que estén en congruencia con los llamados polígonos de contención urbana, que son delimitaciones que se han hecho fundamentalmente para que los desarrolladores puedan acceder a un subsidio y también para tener un registro de las reservas territoriales. Se trata de un complejo instrumento que debe ser analizado con profundidad, y a la vez cuidando que se respete la autonomía municipal. También debe establecerse con mayor claridad cuál es el papel del municipio, sus funciones y responsabilidades, dentro de los Programas Federales de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda, pero sobre todo cuáles son sus capacidades para llevar a cabo programas que son básicos en materia de vivienda. Éste es el contexto que establece los límites y las posibilidades a los gobiernos locales para que puedan responder

a las demandas de mejora de las condiciones de habitabilidad de la vivienda (Ziccardi, 2015a).

Cabe señalar también que entre las modificaciones al artículo 122, el cual otorga mayor autonomía al gobierno de la Ciudad de México se introduce una perspectiva metropolitana y se establece la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano.

LA GRAN REGIÓN URBANA DEL VALLE DE MÉXICO:

A) POBREZA URBANA Y DESIGUALDAD SOCIAL

Una de las principales limitantes que tiene una gestión urbana son las condiciones de pobreza y marginación. En la gran región urbana del Valle de México, estas condiciones se pueden encontrar en el suroriente con más intensidad (en los municipios del Estado de México) (CONEVAL, 2010), pero en realidad todo el territorio está salpicado de localidades con intensos niveles de pobreza y marginación (CONAPO, 2010).

Entre los indicadores vinculados con el tema de la vivienda que se consideran en la fórmula para la medición de pobreza multidimensional del CONEVAL destaca el de las carencias de calidad y espacios de la vivienda, cuyos resultados se concentran en el suroriente (Amecameca, Atlautla y Ecatzingo) y oriente (Chimalhuacán y Valle de Chalco) de la gran región urbana del Valle de México, así como en el municipio metropolitano del Estado de México ubicado al norte: Nextlalpan (CONEVAL, 2010).

También se observan carencias muy claras en los servicios de la vivienda, que afectan alrededor de un millón y medio de habitantes (7 por ciento de la población de la gran región urbana del Valle de México), siendo que una importante proporción se concentra en el suroriente del Estado de México, en el municipio de Ecatzingo, y al poniente, en Villa del Carbón (CONEVAL, 2010).

Estos datos expresan la fuerte concentración de la pobreza en determinada zona de la gran región urbana del Valle de México (el oriente y sur-oriente) que es donde se acumulan las condiciones de mayor vulnerabilidad, los déficits en

infraestructura y una menor calidad de los espacios y servicios de vivienda. En contraste, en la ciudad central se aglutinan las mejores infraestructuras y servicios urbanos. Estas marcadas desigualdades en el acceso a bienes y servicios básicos expresan espacialmente las profundas inequidades socioeconómicas y urbanas que existen en la gran ciudad (Ziccardi, 2016) y el ejercicio deferencial del derecho a la ciudad que existe para sus habitantes (mapa 1).

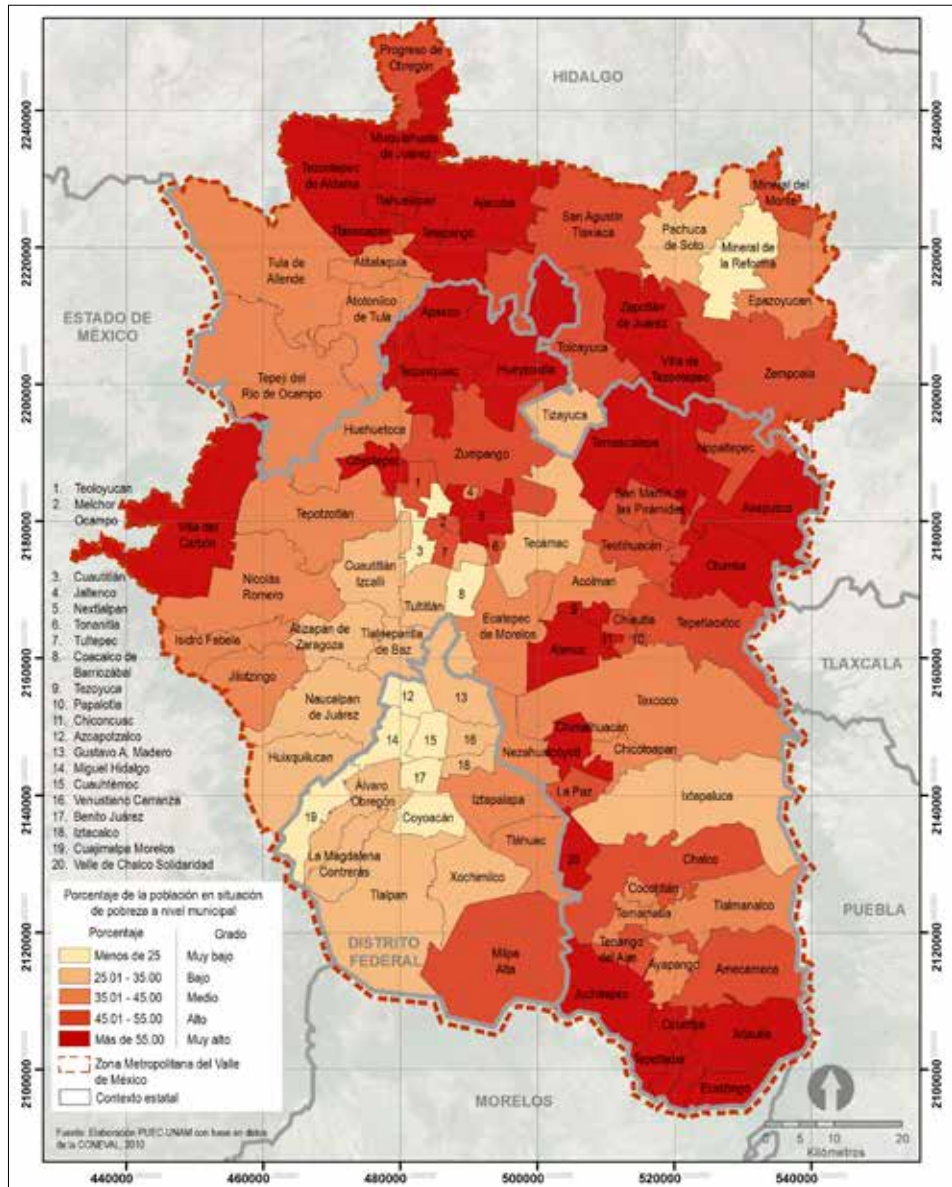
Por otro lado, aunque entre 1990 y 2010, se produce una moderada disminución de la desigualdad de ingresos en los municipios y delegaciones que forman parte de la gran región urbana del Valle de México, medida a través del coeficiente de Gini (CONEVAL, 2011), la forma de apropiación y uso del espacio urbano ha generado nuevas inequidades en el acceso a los bienes colectivos de la ciudad, con lo que se amplifican las desigualdades estructurales.

B) CONDICIONES DE HABITABILIDAD DE LA VIVIENDA

Uno de los elementos que destaca en este territorio es la masiva producción de vivienda registrada en los últimos años. En 2010 se contabilizaron 6 510 353 viviendas, de las cuales se estimó que más de una cuarta parte (26 por ciento) se construyó entre el 2005 y 2010 (Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México —POZMVM—, PUEC-UNAM, 2012). De estas viviendas poco más de la mitad se encuentra en los municipios metropolitanos del Estado de México, principalmente en Tecámac, Huehuetoca y Zumpango, municipios de gran tamaño, ubicados en la corona norte donde también se registraron altas tasas de crecimiento poblacional. Pero esta masiva producción de vivienda fue realizada sin condiciones aceptables de habitabilidad, lo que sumado al magro salario que reciben las familias de sectores populares que no les permite continuar pagando su vivienda y cubrir los elevados gastos de transporte que implica su ubicación periférica lejana. Esto ha generado un preocupante fenómeno de viviendas deshabitadas.

Así se estima que en la gran región urbana del Valle de México, donde existe una importante demanda de vivienda, se localizan 694 175 viviendas deshabitadas. De éstas, 58.2 por ciento se concentra en los municipios

Mapa 1. Composición de la pobreza multidimensional en la ZMVM, 2010



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONEVAL, 2010.

metropolitanos del Estado de México, principalmente en aquéllos donde se construyeron más viviendas: Huehuetoca, Zumpango y Tecámac, y en uno de los más pobres: Nextlalpan. En el estado de Hidalgo se ubican 78 959 viviendas

deshabitadas, una cuarta parte se concentra en Tizayuca, Tolcayuca, Mineral de la Reforma, Zempoala y Atotonilco de Tula (PUEC-UNAM, 2012).

También en la Ciudad de México existen 211 245 viviendas deshabitadas, principalmente en las demarcaciones centrales de Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, aunque las causas presumiblemente son diferentes a las de la mala calidad de vida que ofrecen las viviendas de la periferia. En este caso, puede tratarse de viviendas en renta de pequeños ahorristas o segundas viviendas compradas para resguardo del ahorro familiar.

Para resolver este problema, los organismos de vivienda han diseñado recientemente programas de recuperación de este parque habitacional a través de la creación de equipamientos y espacios públicos, pero es difícil que se pueda mejorar la calidad de las viviendas y/o garantizar el acceso al transporte y servicios públicos.

Esta situación es expresada por los entrevistados en la Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda, realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM en 2015 (ENCHV-UNAM, 2015) quienes manifiestan de manera predominante que el principal problema de la vivienda social que construye el gobierno en México es que son muy pequeñas, caras, de mala calidad y su ubicación es lejana. Como puede observarse en el cuadro 1 los entrevistados de la ZMVM son quienes expresan en porcentajes más altos que se trata de viviendas muy pequeñas, de mala calidad y localizadas en fraccionamientos muy retirados. En cambio sólo una quinta parte de los entrevistados considera que son caras.

Sin duda, las dinámicas urbanas establecidas en estos espacios han producido obstáculos al ejercicio pleno de la ciudadanía e impuesto nuevos desafíos a los movimientos sociales urbanos para hacer efectivo el derecho a la ciudad. Precisamente, ante las malas condiciones de habitabilidad de las viviendas, se crearon diferentes organizaciones para demandar a las empresas constructoras que cumplan con las condiciones habitacionales ofrecidas (Ziccardi, 2015a).

CUADRO 1. PERCEPCIONES SOBRE LOS PROBLEMAS DE VIVIENDA SOCIAL

EN SU OPINIÓN, ¿CUÁL ES EL PRINCIPAL PROBLEMA DE LAS VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL QUE CONSTRUYE EL GOBIERNO? (EN PORCENTAJES)				
Regiones	Centro	zmm	Norte	Sur
Son muy pequeñas	37.1	38.3	28.2	25.4
Son muy caras	32.9	18.7	22	18.1
Mal construidas de mala calidad	15.3	19.5	19.0	37.8
Los materiales son de mala calidad	5.8	9	8.5	15.5
Los fraccionamientos están muy retirados	5.7	7.5	10.3	6.3
Los malos servicios que tienen	2.5	3	5.5	3.2
Otras (menciones dispersas)	18.5	15.9	17.1	11.6
NS	31	23.2	39.7	33.3

Fuente: Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda, 2015. Área de Investigación Aplicada y Opinión Pública, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

C) DESARROLLO URBANO LOCAL Y GOBERNANZA METROPOLITANA

De acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2013), en la gran región urbana del Valle de México, solamente 45 municipios metropolitanos y demarcaciones políticas cuentan con su Plan de Desarrollo Urbano local (cuadro 2); es decir, más de la mitad de los municipios que forman parte de esta gran región poseen un instrumento de planeación de su territorio. De éstos sólo 12 de las 16 delegaciones poseen un Plan de Desarrollo Urbano y 27 de 59 municipios del Estado de México. En cierta medida esto responde al proceso de debilitamiento de la planeación urbana que se registró en el ámbito nacional, el cual respondió a la intención de no regular los procesos de apropiación y uso del suelo para garantizar a las empresas constructoras de vivienda y a los desarrolladores

CUADRO 2. NÚMERO DE MUNICIPIOS DE LA ZMVM QUE POSEEN UN PLAN DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL, 2012

	SÍ	NO	NO SABE	NO DECLARÓ
Ciudad de México	12	3	1	
Municipios metropolitanos del Estado de México	27	10	19	3
Municipios metropolitanos de Hidalgo	6	14	1	
Total ZMVM	45	27	21	3

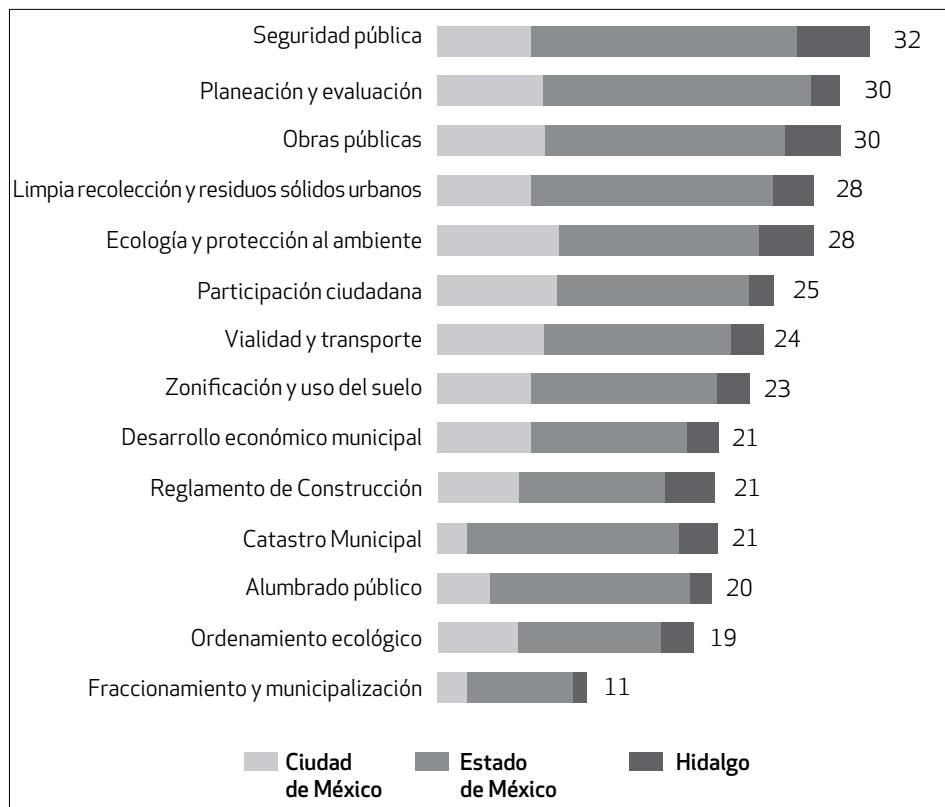
Fuente: INEGI, Censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales, 2013.

inmobiliarios la obtención de importantes sobreganancias. Con ello se aseguró que la política habitacional lograra alcanzar las metas de producción habitacional que se propuso y que esta industria constituyese un importante pilar de la reactivación económica y la creación de empleo para trabajadores con escasa calificación.

En contrapartida, se advierte la existencia de un abundante y diverso marco jurídico-normativo. Se identificó un total de 333 disposiciones normativas que rigen la vida urbana de los municipios que integran esta gran región urbana, de las cuales 32 corresponden a seguridad pública, 30 a obras públicas y 30 a planeación y evaluación (INEGI, 2013) (gráfica 1). También se hallaron 28 de recolección de residuos, de medio ambiente y de participación ciudadana, 25 de vialidad y transporte y 24 relacionadas con zonificación y uso del suelo.

Otro indicador de la complejidad de la gestión de esta gran región es el amplio número de instancias de distintos órdenes de gobierno que concurren en su territorio. El gobierno federal, al igual que los gobiernos de las tres entidades federativas (Ciudad de México, el Estado de México e Hidalgo) y de los 96 gobiernos locales que la conforman (16 demarcaciones políticas de la Ciudad de México, 59 municipios metropolitanos del Estado de México y 21

Gráfica 1. Número de disposiciones normativas internas en los municipios y delegaciones de la ZMVM, 2012

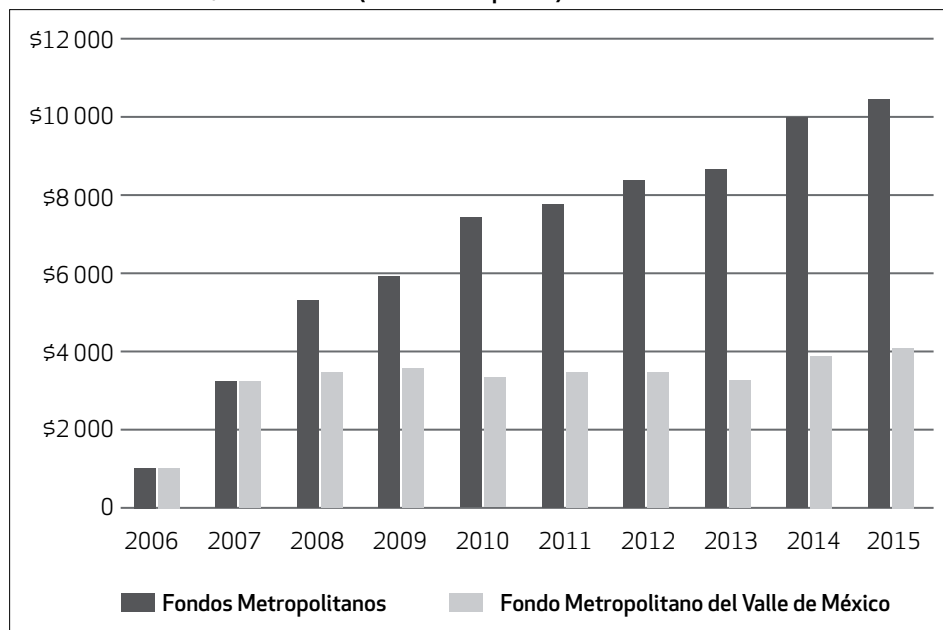


Fuente: INEGI, Censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales, 2013.

del Estado de Hidalgo) actúan y toman decisiones sobre estos espacios. El único instrumento de coordinación que existe en el ámbito de la planeación urbana es el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM, 2012), el cual está siendo revisado en la actualidad y es de utilidad para la asignación de los recursos del Fondo Metropolitano del que dispone esta gran región urbana.

El Fondo Metropolitano constituye una importante fuente de recursos y desde su creación en 2006, tanto los montos asignados a este fondo como el número de acciones han aumentado la tendencia que se advierte claramente en el caso del fondo correspondiente a la ZMVM (gráfica 2).

Gráfica 2. Recursos asignados al Fondo Metropolitano General y al Fondo Metropolitano del Valle de México, 2006-2015 (en miles de pesos)

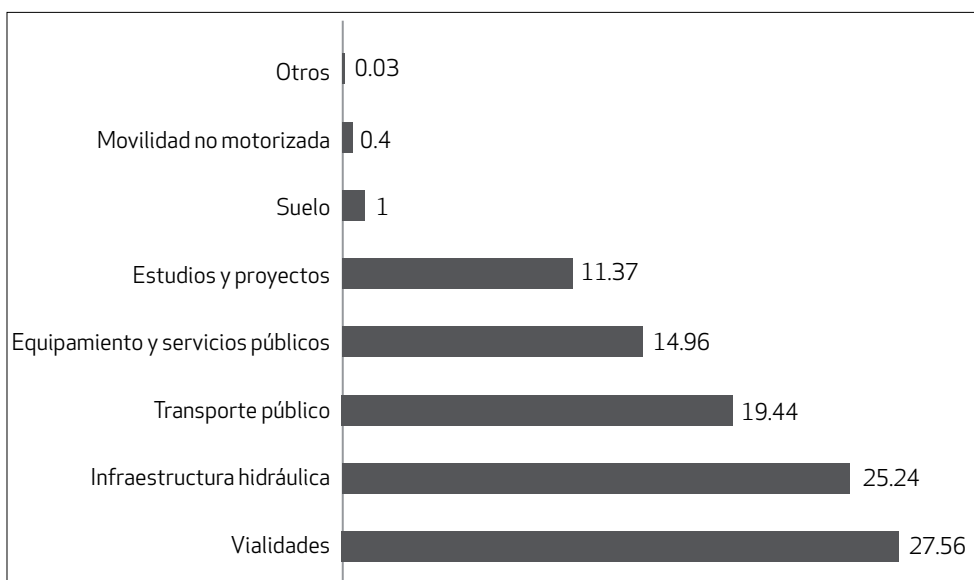


Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación, 2006-2015.

En el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México, la gran mayoría de los proyectos financiados a partir de estos recursos corresponden a proyectos de infraestructura hidráulica, vialidades y transporte (gráfica 3). A pesar de la magnitud de estas obras y de su impacto sobre el territorio no existe información oportuna sobre el uso de los recursos, esto es que no consultan a la ciudadanía, lo que incide negativamente en la capacidad que tienen los gobiernos locales para construir una gobernanza democrática, ya que alrededor de estas obras se han originado importantes conflictos sociales que han restado legitimidad a la acción gubernamental.

Además debe decirse que la gran diversidad de agencias gubernamentales que actúan sobre este territorio carece de mecanismos eficaces de coordinación. Así, existen 105 órganos ejecutivos y 85 legislativos o deliberativos. Se estima que en conjunto, participan alrededor de 1 677 personas con diferentes cargos de representación política toman decisiones sobre este espacio (POZMVM, 2012).

Gráfica 3. Porcentaje de recursos del FMVM, por tipo de proyectos financiados 2006-2015

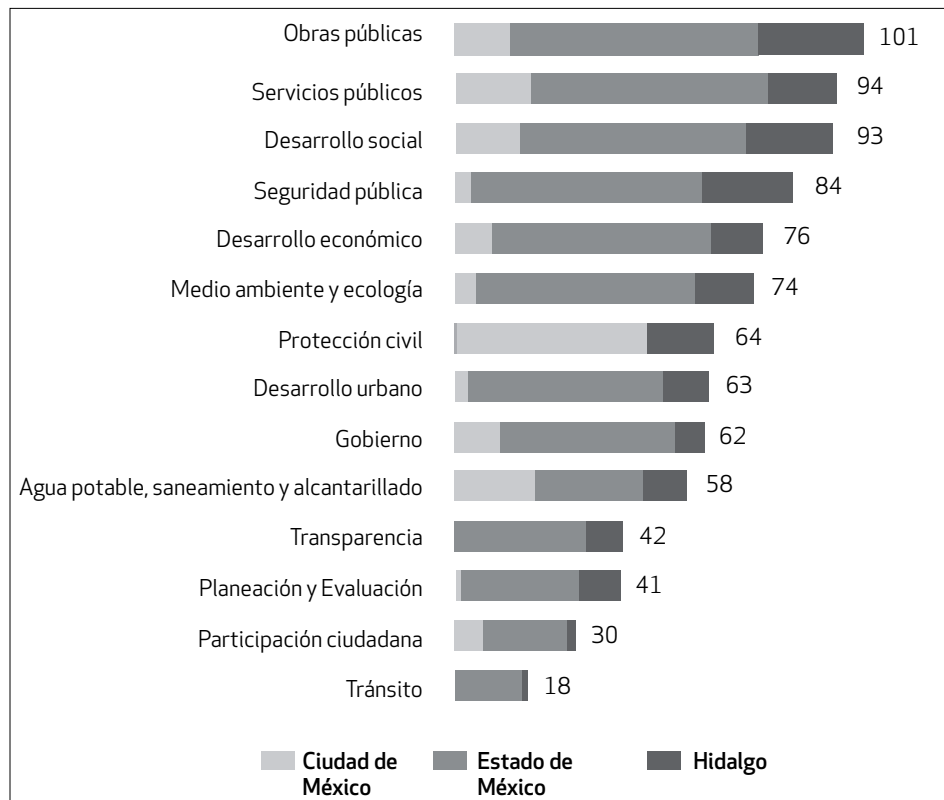


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Fideicomiso del Fondo Metropolitano del Valle de México.

Por otro lado, existe un gran número de instituciones cuya actuación incide en el mayor o menor logro de calidad de la vivienda y de las condiciones de vida de quienes viven en la gran región. En total 101 órganos toman decisiones sobre las obras públicas, 94 en servicios públicos, 63 en desarrollo urbano y 58 en agua potable; es decir, se advierte una gran atomización del proceso decisorio, sin mecanismos para su articulación en el nivel metropolitano, lo cual no permite garantizar el diseño y aplicación de políticas públicas comunes y efectivas para la zona (INEGI, 2013) (gráfica 4).

En este sentido debe decirse que para atender los problemas comunes vinculados con la provisión de los servicios públicos de esta gran región, desde los años noventa se han creado espacios de coordinación metropolitana, en los que participan tanto el gobierno federal como los gobiernos de las entidades que la integran. A través de ellos se han atendido los problemas de agua, transporte y vialidad, y medio ambiente. Sin embargo, debe señalarse

Gráfica 4. Número de dependencias de la administración pública municipal o delegacional con funciones de desarrollo urbano y territorial (2012) *



* Se contabilizan instituciones; un municipio puede tener una o más instituciones.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, Censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales, 2013.

que estas instancias institucionales no han tenido un funcionamiento continuo ni siempre han tenido capacidad para diseñar y realizar acciones comunes; lo que ha prevalecido es la intención de algunos funcionarios de gobierno y representantes políticos de abrir espacios de debate y discusión para tratar de diseñar algunas políticas y estrategias metropolitanas, principalmente en materia de agua potable, recolección de basura, transporte y medio ambiente. La última que ha sido creada es la Comisión Ambiental de la Megalópolis en 2013, la cual ha tenido un papel relevante ante las condiciones de crisis generadas por los altos niveles de contaminación que se registraron en 2016 en la gran metrópoli (cuadro 3).

CUADRO 3. INSTANCIAS DE COORDINACIÓN DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO

	COMISIÓN	AÑO DE CREACIÓN
Coordinación Ciudad de México-Estado de México	Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana	1998
	Fideicomiso para el Fondo Metropolita- no de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México	2007
	Comisión de Agua y Drenaje (CADAM)	1994
	Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI)	1994
	Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (CMSP Y PJ)	1994
	Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH)	1995
	Comisión Metropolitana de Protección Civil (COMEPROC)	2000
	Comisión Metropolitana de Drenaje	2014
Coordinación Ciudad de México-Estado de México-Hidalgo	Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México	2008
Otros	Comisión Ambiental de la Megalópolis	2013
	Comisión Ambiental Metropolitana (CAM)	1996
	Convenio de Coordinación para el Progra- ma de Ordenamiento Ecológico Regional de la Cuenca del Valle de México	2009

Fuente: PUEC-UNAM, 2012.

Debe ponerse énfasis en la necesidad de que se generen espacios de participación ciudadana del ámbito regional metropolitano, ya que, en la actualidad, la única entidad que tiene un marco normativo e institucional que promueve la participación ciudadana es la Ciudad de México. Si bien la reforma política del Distrito Federal aprobada en 2016 prevé la creación de una instancia de coordinación metropolitana, no contempla la inclusión de formas de representación ciudadana de ese ámbito. Pero las decisiones en

torno a las grandes obras de infraestructura necesarias para mejorar la vida de quienes aquí habitan y trabajan requieren consensos alrededor de cómo se distribuyen los recursos públicos y cuáles son sus alcances y características. Por lo que es importante que se establezcan más espacios y se creen instrumentos eficaces para el ejercicio de este derecho ciudadano y para que pueda lograrse una gobernanza metropolitana democrática.

ALGUNAS CONCLUSIONES

La magnitud de las condiciones de pobreza urbana y desigualdad socioeconómica y territorial que se advierten en las grandes regiones urbanas como la de la Zona Metropolitana del Valle de México coloca grandes desafíos para que los gobiernos locales responsables de las tareas de planeación urbana y suministro de servicios públicos básicos puedan desarrollar una gestión eficaz. Asimismo éstos deben enfrentar los problemas que surgen de la producción masiva de vivienda de interés social.

En lo fundamental para el desempeño de estas tareas los diferentes ámbitos de gobierno que actúan sobre el territorio debieran estar más articulados entre sí y buscar vincular las políticas de vivienda y las políticas urbanas con las políticas económicas y sociales adoptando una perspectiva regional integral.

En la actualidad, la gestión urbana de este amplio y disperso espacio urbano se encuentra atomizada en un amplio número de dependencias con funciones, capacidades institucionales y recursos muy desiguales. Esta gestión está lejos de alcanzar cierto grado de eficacia y eficiencia, por lo que es necesario un proceso de rediseño institucional que adopte una perspectiva de gran región urbana, que permita crear las bases para una gobernanza multinivel y democrática y una administración y gestión urbanas eficaces para garantizar la sostenibilidad económica, social y ambiental de este gran territorio habitado por más de 20 millones de habitantes.

BIBLIOGRAFÍA

- ASCHER, F., 2004, *Los nuevos principios del urbanismo. El fin de las ciudades no está a la orden del día*, traducción de M. Hernández Díaz, Madrid, Alianza Editorial.
- BIRD, K., K. Higgins y D. Harris, 2010, *Spatial poverty traps. An overview. Working Paper Series ODI WP321, CPRC WP161*, Londres/ODI/Manchester/ CPRC, University of Manchester.
- CASTELLS, M., 2012, "La región metropolitana en red como forma urbana en la era de la información: de la descripción a la información", en A. Ziccardi (coord.), *Ciudades 2010. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, México, UNAM.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (Coneval), 2010, *Pobreza a nivel municipio 2010*, México, Coneval. Disponible en <<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx>>.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (Coneval), 2011, "Evolución de la pobreza por la dimensión de ingreso, 1992-2012". Anexo Estadístico. Disponible en <<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/EDP/Paginas/Medicion-por-ingresos-1990-2012.aspx>>.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO), 2010. *Índice de marginación por localidad*, México, CONAPO.
- DEMATTEIS, G., 1998, "Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas", en F. J. Monclús (ed.), *La ciudad dispersa*, Barcelona, Centro de Cultura Contemporània de Barcelona.
- EIBENSCHUTZ, R. y C. Goya 2009, *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades de México, 1996-2006*, México/ Porrúa/SEDESOL.
- GERMANI, G., 1967, "La ciudad como mecanismo integrador", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 29, núm. 3, julio-septiembre, México, UNAM.
- INDOVINA, F., 1990, 2004, "La ciudad difusa", en *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*, Barcelona, Edicions UPC.

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), 2013, *Censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales, 2013*, Microdatos, México, INEGI.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS-UNAM, 2015, *Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda (ENCVH)*, México, IIJ-UNAM.
- NELLO, O., 1998, "Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa", en F. J. Monclús (ed.), *La ciudad dispersa*, Barcelona, Centro de Cultura Contemporània de Barcelona.
- PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE LA CIUDAD (PUEC-UNAM), 2012, *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, Actualización*, México, GDF/Gobierno del Estado de Hidalgo/Gobierno del Estado de México/sSEDESOL.
- ZICCARDI, A., 2003, "El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal", *Gestión y Política Pública*, vol. XII, núm. 2., México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- ZICCARDI, A. 2015a, *Cómo viven los mexicanos. Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda*, México, IIJ-UNAM.
- ZICCARDI, A., 2015b, "Pobreza urbana, marginalidad y exclusión social", *CIENCIA 75 años*, vol. III, *Selección de artículos 2005-2015*, México, Academia Mexicana de Ciencias.
- ZICCARDI, A., 2016, "Poverty and urban inequality: the case of Mexico City metropolitan region", *International Social Science Journal*, UNESCO, John Crowley & Sons.
- ZICCARDI, A. y A. González, 2015, "Política de vivienda y municipios en México", en A. Ziccardi y A. González (coords.), *Habitabilidad y política de vivienda en México*, México, PUEC-UNAM.