



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIÓN MULTIDISCIPLINARIA
CENTRO DE INVESTIGACIÓN SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN
CAMPO DE CONOCIMIENTO: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN EL ESTADO DE MÉXICO.
EL CASO DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA MUNICIPAL EN
HUEHUETOCA, ZUMPANGO Y TECÁMAC (2006-2012)

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTOR
EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
P R E S E N T A
JOSÉ ALBINO HERNÁNDEZ ESCOBEDO

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR

Dr. José Juan Sánchez González	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS)
Dr. Medardo Tapia Uribe	Centro Regional de Investigación Multidisciplinaria (CRIM)
Dra. Araceli Parra Toledo	Facultad de Estudios Superiores Acatlán (FESA)

Ciudad Universitaria, CDMX, octubre de 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Agradecimientos

Esta tesis integra los resultados de una investigación doctoral sobre la Gobernanza Metropolitana (participación ciudadana) en el Estado de México, específicamente en lo que atañe a la política municipal de vivienda en los municipios de Huehuetoca, Zumpango y Tecámac (HZT), tarea que requirió intenso trabajo, apoyo y guía de mi tutor, cotutores y sinodales, académicos y profesionales con gran capacidad y probada generosidad.

Al Dr. José Juan Sánchez González, tutor de la tesis, le agradezco su paciencia y buena disposición para revisar los avances del trabajo. Sus comentarios siempre reflexivos y alentadores fueron muy útiles, así como su respeto hacia mis planteamientos e ideas. Muchas gracias, José Juan.

Agradezco también a mis cotutores: Dr. Medardo Tapia Uribe, por encaminarme a cuestionar, a la crítica (constructiva) y la investigación multidisciplinaria; a la Dra. Araceli Parra Toledo, por su vasto conocimiento e información de la tipología de gobernanza, su confianza y apoyo decidido para realizar la estancia en España.

Al Dr. Clemente Navarro Yáñez, tutor en la estancia en la Universidad Pablo de Olavide (UPO) de Sevilla, España, mi reconocimiento por su atención e invitación a conocer su proyecto de “Regeneración de Barrios” y su trabajo de campo en barrios de Córdoba. Mi eterna gratitud a Clemente y María.

A mis dos sinodales de gran prestigio profesional y académico, Dr. Maximiliano García Guzmán y Dr. Armando Sánchez Albarrán, agradezco sus valiosas sugerencias y atinadas recomendaciones.

Por último deseo agradecer los valiosos apoyos otorgados por el CONACYT, la UNAM, la FCPyS, el CRIM, la FES Acatlán, el PUEC, la UAEM-Zumpango y a los municipios de HZT, para que unan esfuerzos y alienten la Gobernanza.

Dedico este trabajo a Paquita, Stella, Isis, Teresita, Marcial+, Herman@s y colegas.: FCPyS, FESA, UAEM-Z, UAM, CIDE, INFONAVIT, CASAS GEO, ONG, entre otros.

ÍNDICE

Agradecimientos	
INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO I	
APROXIMACIONES TEÓRICAS: POLÍTICA DE VIVIENDA MUNICIPAL Y GOBERNANZA METROPOLITANA	21
1.1 El Estado nación en transformación	21
1.1.1 <i>La globalización</i>	24
1.1.2 <i>El gobierno: un cambio institucional</i>	26
1.1.3 <i>El gobierno municipal y la ciudad</i>	28
1.1.4 <i>¿Es posible una gobernanza municipal?</i>	31
1.2 La gobernanza: hacia una construcción teórica	32
1.2.1 <i>Su recorrido histórico</i>	33
1.2.2 <i>Definiciones</i>	35
1.2.3 <i>La gobernanza: su relevancia</i>	38
1.2.4 <i>La medición de gobernanza</i>	40
1.3 Gobernanza Metropolitana (GM): concepto	43
1.3.1 <i>Los problemas metropolitanos</i>	43
1.3.2 <i>Diferentes definiciones de Gobernanza Metropolitana (GM)</i>	44
1.4 La Gobernanza Metropolitana y la participación social	53
1.4.1 <i>La política de vivienda en la Gobernanza Metropolitana</i>	58
1.4.2 <i>La vivienda como un quehacer de la política</i>	59
CAPÍTULO II	
LA GOBERNANZA METROPOLITANA Y LA POLÍTICA DE VIVIENDA: ¿UNA EXPERIENCIA COMPARTIDA?	63
2.1 Las organizaciones internacionales	63
2.1.1 <i>Políticas de vivienda en ciudades metropolitanas en el mundo</i>	65
2.2 La Gobernanza Metropolitana en la Unión Europea (UE)	67
2.2.1 <i>¿Es posible un Gobierno Metropolitano?</i>	68

2.3	¿Gobernanza Metropolitana en España?	73
2.3.1	<i>La política de vivienda española</i>	78
2.3.2	<i>La vivienda con protección pública</i>	79
2.3.3	<i>Las viviendas de integración social</i>	80
2.3.4	<i>Cohesión social y políticas de vivienda</i>	80
2.4	La Gobernanza Metropolitana Municipal en Sevilla, España	81
2.4.1	<i>El Polígono Sur en Sevilla</i>	82
2.5	Política de vivienda municipal en metrópolis de América Latina	84
2.5.1	<i>El caso de Chile</i>	88
2.5.2	Brasil y la participación de la sociedad	89
2.5.3	UN-hábitat	90
CAPÍTULO III		
MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO		
		93
3.1	El Estado de derecho	93
3.1.1	La legalidad para fortalecer las instituciones locales	94
3.1.2	<i>La legitimidad para el consenso del gobierno municipal</i>	94
3.2	El Derecho Internacional	95
3.2.1	<i>La ONU: derechos humanos, económicos, sociales y culturales</i>	96
3.2.2	¿Qué es el "Derecho a la vivienda adecuada"?	97
3.3	Las bases legales federales	100
3.3.1	<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	102
3.3.2	Ley de Vivienda	106
3.3.3	<i>Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente</i>	107
3.3.4	Ley de Asentamientos Humanos	108
3.3.5	<i>Las Reformas Agrarias</i>	110
3.4	El Estado de México y su normatividad de vivienda	111
3.4.1	Sistema legal del Estado de México relacionado con la vivienda	111
3.4.2	Ley de Vivienda del Estado de México	112
3.4.3	Código Administrativo del Estado de México (CAEM)	113
3.4.4	<i>Reglamento del Libro Quinto del CAEM</i>	115
3.4.5	<i>Ley de creación del Instituto Mexiquense de la Vivienda Social (IMEVIS)</i>	118

3.5	Normatividad municipal en vivienda	120
3.5.1	<i>Consideraciones generales</i>	121
3.5.1.1	Leyes estatales de desarrollo urbano	121
3.5.2	Bandos municipales	124
3.5.3	Otras disposiciones	126
3.6	Instituciones y programas habitacionales.	127
3.6.1	Instituciones y Programas Federales: su impacto habitacional	128
3.6.2	La Administración Pública de Estado de México en Política de Vivienda	130
3.6.3	<i>Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Instituto Mexiquense de Vivienda (IMV).</i>	132
3.6.4	<i>La Procuraduría del Colono del Estado de México</i>	132
3.6.5	<i>Marco Institucional de Vivienda Municipal en el Estado de México</i>	133
	 CAPÍTULO IV HACIA UNA GOBERNANZA METROPOLITANA EN EL ESTADO DE MÉXICO: POLÍTICA DE VIVIENDA MUNICIPAL EN HUEHUETOCA, ZUMPANGO Y TECÁMAC	135
4.1	Ubicación geográfica y territorial	136
4.1.1	<i>Coordinación metropolitana</i>	143
4.2	Relevancia de las políticas de vivienda municipal	147
4.3	Actores de la gobernanza en la política de vivienda municipal	162
4.3.1	<i>Sector privado: las inmobiliarias y los promotores</i>	163
4.3.2	<i>Sector social y/o la Sociedad Civil</i>	171
4.3.2.1	<i>Sector social afectado</i>	172
4.3.2.2	<i>El fenómeno de vivienda desocupada o abandonada (va)</i>	176
4.3.3	<i>Sector público: la Gestión Pública Municipal</i>	180
4.3.4	<i>Falta de cohesión social en el territorio</i>	182
4.3.5	<i>El Fondo Metropolitano y el Consejo de Desarrollo Metropolitano</i>	185
4.4	El gobierno municipal de HZT: ¿hacia una nueva forma de gobernar?	187
4.4.1	<i>El gobierno municipal en red</i>	187
4.4.2	<i>Las transparencias política y administrativa</i>	190
4.4.3	<i>El Gobierno Municipal y la participación ciudadana en políticas de vivienda municipal en HZT</i>	191

4.4.4	<i>La competitividad municipal ¿enfrentamiento vs colaboración?</i>	194
4.4.5	<i>El uso de los medios de comunicación</i>	198
4.4.6	<i>El gobierno electrónico o e-goverment municipal</i>	198
4.5	¿GM y municipal en el Estado de México?	202
4.5.1	<i>Participación ciudadana</i>	204
4.5.2	<i>Participación ciudadana en los municipios de HZT</i>	208
4.5.3	<i>Dotación de servicios públicos</i>	223
	CONCLUSIONES	229
	FUENTES DE CONSULTA	235
	Bibliografía	235
	Fuentes hemerográficas	245
	Fuentes en línea	245
	ANEXO 1	247
	ANEXO 2	250

ÍNDICE DE CUADROS

No.	Denominación	
1	Tensión municipal en mediación y negociación	13
2	Cuadro comparativo entre reforma y revolución	22
3	Comparativo de estudiosos del Estado	25
4	Diferentes tipos de sistemas	28
5	Gobiernos de partido hegemónico o de pluralismo	31
6	Antecedentes de la Gobernanza	34
7	Definiciones de gobernanza	36
8	La gobernanza como nueva forma de gobernar	37
9	Elementos de la gobernanza	37
10	Indicadores de desarrollo urbano	42
11	Conceptos relacionados con la GM	47
12	Enfoques y teorías de la acción territorial	48
13	Fundamentos de la community care	58
14	Diferentes definiciones de política	60
15	Gobernanza Metropolitana Europea por Ciudad	72
16	Relación de los municipios de la Comunidad de Madrid	74
17	Gobernanza en ciudades de América Latina	85
18	Inversión anual en vivienda en América Latina	87
19	Elementos centrales de la Gobernanza en Argentina	88
20	Gobernanza en España y tres ciudades de América Latina	92
21	El derecho a la vivienda en la Constitución de México	103
22	Artículo 115 Constitucional: Base del Municipio en México	105
23	Leyes relacionadas con la política de vivienda en México	106
24	Instituciones y Programas Federales de Vivienda	128
25	GPEDUIS: Funciones Habitacionales	130
26	Antecedentes de Vivienda I Estado de México	131
27	Municipios del Estado de México	138
28	Las regiones y municipios del Estado de México	140
29	Superficie urbanizable y Potencial de Viviendas (PV)	142
30	HZT: población y vivienda	142
31	Población por municipio de HZT	143
32	Municipios receptores de conjuntos habitacionales	143
33	Zona Metropolitana del Valle de México, 2010	147
34	Datos de vivienda del Estado de México, 2014	150
35	Ubicación territorial de municipios en la ZMVM	153

36	Matriz de Municipios y ubicación en la ZMVM	155
37	Gobiernos de partido hegemónico y de pluralismo	157
38	Comparativo entre la población y lo habitacional	160
39	Desarrolladoras inmobiliarias en Zumpango, 2000-2010	170
40	Reconocimientos y distintivos a Consorcio Geo	171
41	Viviendas desocupadas en el país y por estado	172
42	HZT viviendas sin servicios públicos municipales, 2010	181
43	Participación en salud y educación municipal	184
44	Red de ciudades que interconectan HZT	189
45	IMCO: Propuestas de mejora en vivienda.	190
46	Solicitudes (S) de información por Municipio al Ipomex	191
47	Servicios Ofrecidos en los portales de HZT	198
48	Las TIC en Tecámac: avances	200
49	Estado de México 2005-2011 y las TIC's en municipios	201
50	Comparativo de componentes de GM, 2006-2012	207
51	Tipo de actores Sociales en Zumpango	209
52	Asociaciones/Agrupaciones de Zumpango 2012	211
53	Relación de organizaciones ciudadanas y vivienda	214
54	Quejas o denuncias en portal "Zumpangolandía"	217
55	Ruta del rescate hipotecario e inmobiliario de vivienda	221
56	Presidentes Municipales de Tecámac de 1997 a 2018	221
57	El conocimiento y la innovación	224
58	Grupo de Investigación de la Junta de Andalucía	227

ÍNDICE DE ESQUEMAS

No.	Denominación	
1	Problema de investigación	19
2	El cubo de la Gobernanza Local	45
3	Plano bidimensional del cubo de gobernanza	46
4	Organigrama de ONU-Hábitat	64
5	Relaciones de la política de vivienda municipal en HZT	136
6	Modelo de participación ciudadana y política de vivienda	145
7	Zonas Metropolitanas y Periferia Extendida	153
8	Actores en la Política de vivienda municipal y la participación	156
9	Comparativo de participación social y política de vivienda.	203
10	Mapa o sociograma relacional	211

ÍNDICE DE MAPAS

No.	Denominación	
1	Meso regiones de México	137
2	Zona Metropolitana del Valle de México	138
3	Macro regiones del Estado de México	141
4	Extensión de la ZMVM	149
5	Plan Parcial Proyecto Especial Regional. Metrópolis Norte	162

ÍNDICE DE FOTOS

Anexos	Denominación	
1	Fotos de HZT	247
2	Fotos Tomadas en Andalucía, España	250

INTRODUCCIÓN

La administración es la parte más visible del gobierno, es el gobierno en acción, es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego, tan vieja como el gobierno mismo.

Woodrow Wilson

Pregunta de Investigación

La presente investigación parte de la pregunta: ¿Bajo un enfoque de Gobernanza Metropolitana (GM) cuanto mayor es la participación ciudadana local mejor es la política de vivienda municipal (con mayores elementos de planeación urbana local)?

El estudio se desarrolla desde un enfoque de GM, donde los actores intra y extra municipales se entrelazan en una red de relaciones (conflictos, acuerdos, coordinación, negociación, entre otros) para el diseño, evaluación e implementación de las políticas de vivienda, en un complejo laboratorio social, político y administrativo en los municipios de Huehuetoca, Zumpango y Tecámac (HZT), Estado de México (2006 al 2012) ubicados en los límites de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). Se parte de una visión holística, donde la disciplina de la Administración Pública se vincula con la Sociología para entender su relación con la sociedad; retoma a la Economía para estudiar el presupuesto; se apoya en la Geografía para el estudio territorial; pero sobre todo, se interrelaciona con la Cien-

cia Política para determinar prioridades, dirimir conflictos y buscar cooperación en el proceso de política de vivienda municipal con participación ciudadana.

Planteamiento del problema

Una coalición de actores, entre los que se encontraban empresarios de inmobiliarias privadas, funcionarios públicos y líderes sociales diseñó y llevó a cabo una política de vivienda municipal para la construcción de fraccionamientos en los municipios de HZT. Tales proyectos se perfilaron como una muestra del “éxito” de la relación pública-privada entre gobierno y empresarios.

Aunque dichos municipios eran agrícolas, de economías semi cerradas, después del año 2006 inició una transición a urbanos (metropolitanos) de economía más abierta y de asentamientos irregulares a formales. Todo esto causado por una heterogeneidad de actores, donde eran pocos los que decidían, y bajo marcos legales de actuación municipal genéricos y/o ambiguos.

Pero ¿Cuáles fueron las causas de la falta de participación de la comunidad local para resolver sus propios problemas? ¿Fue una crisis del régimen democrático o un fortalecimiento del autoritarismo? Quizá se halle la respuesta al vincular la administración pública con la política para dirimir conflictos, generar consensos y buscar la cooperación de los actores, como lo señala Tenzer:

[...] no hay interés en los asuntos comunes porque la sociedad se disgrega. Si desaparece la conciencia de la existencia de una sociedad, la idea misma de cultura común pasa a ser un sinsentido [...] la sociedad ha perdido su cohesión y lo político se autorepresenta como demasiado ilegítimo. Vivimos en una anomía: ni autonomía ni heteronomía; al no haber adquirido un hábito de juicio y de la crítica, la gente no sabe darse asimismo una ley. Nuestro estado es de una inseguridad democrática, intelectual y política.¹

Con frecuencia, la actitud de la comunidad y las autoridades locales de los municipios HZT contienen una innegable marca de pasividad y de espera de recibir instrucciones de una autoridad de mayor nivel, poder o influencia, lo cual es una

¹ Tenzer, Nicolás, *La sociedad despolitizada*, España, Paidós, 1992, p.13.

muestra de que aún persisten prácticas y características de gobiernos autoritarios con una ciudadanía pasiva.²

Por tanto, la urgencia de buenos resultados por gobiernos municipales democráticos exige nuevas formas de aplicar sus políticas de vivienda: con participación social y GM, no sólo para dirimir conflictos y lograr acuerdos, sino también para pasar de la democracia como doctrina de gobierno a la democracia como capacidad gubernativa.³

En este sentido está presente la preocupación de una Gestión Pública Municipal (GPM) en la ZMVM preparada para aprovechar la participación ciudadana en una nueva forma de gobernar con estructuras de organización cada vez más horizontales.

En tal escenario, el territorio de los municipios de HZT es un ejemplo de la complejidad social en un entramado de actuación de redes, coaliciones, correlación de fuerzas y nuevos equilibrios de poder que reclaman espacios:

Los gobiernos municipales se han modificado cuantitativa y cualitativamente por el crecimiento demográfico y por la complejidad de la interacción generada al compartir problemas de gestión comunes con otras instancias públicas, hecho que ha cambiado el paradigma de gestión local antes limitado a sus alcances territoriales por otro de escala regional, que permita satisfacer de mejor manera las necesidades de su desarrollo local en interdependencia con los otros municipios conurbados o cercanos a ellos y las demás instancias gubernamentales de la república.⁴

La GM, como concepto inacabado, adopta nuevas formas: interdependencia gubernamental, participación social (paneles de ciudadanos, presupuesto participati-

² Es discutible la forma de conducir la política local: años de partido hegemónico fomentaron pasividad en la participación en la vida política. Los activistas son del antiguo partido o trabajadores del gobierno local anterior. Se continúa una vieja manera de pensar y de hacer cosas: “disciplina” vertical. Los viejos hábitos, las orientaciones mentales y políticas (lentas para cambiar) se están incluyendo en las nuevas estructuras institucionales y legales, las cuales deberían haberse cambiado de inmediato. Las barreras sociales aumentaron debido a los modos heredados de producción y a los periodos anteriores de la historia, cuyas formas están fosilizadas y, por lo tanto, son perdurables. La existencia de tales barreras es el factor que multiplica las diferencias y las contradicciones en la estructura predominante (Castell, Manuel, *La cuestión urbana: un enfoque marxista*, España, Siglo XXI, 1977).

³ Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006, p. 39

⁴ Rosique y Sánchez, “Municipios metropolitanos de México: gobierno y gestión local en gobernanza”, en Moreno Espinosa, Roberto (coordinador) *El desarrollo municipal, factor estratégico en el posicionamiento de México en los escenarios políticos y sociales del siglo XXI*, México, UAEM-IAPAS, p. 57

vo, redes, entre otras), compromisos, colaboración, responsabilidad e integración de los excluidos; construye caminos que conducen a las personas a decidir por sí mismas, para que influyan y colaboren responsablemente en las políticas del gobierno municipal, en el entendido de que los municipios con mejores capacidades para detectar emergencias y cambios significativos (con instituciones fuertes) contarán con mayores oportunidades para elevar el nivel de vida social.

Todo esto implica, además, dirimir conflictos, lo cual es un difícil desafío para las autoridades municipales (consúltase cuadro 1) ante una sociedad heterogénea con problemas inéditos y valores e intereses difusos. Por ello se hace necesaria la GM.⁵

La presente investigación intenta dar cuenta del impacto de la participación social en la política de vivienda municipal de HZT. Interesa saber la compatibilidad de la actuación del gobierno municipal, la intervención empresarial y la participación ciudadana para contribuir a fortalecer la política de vivienda.

Cuadro 1
Tensión municipal en mediación y negociación

Mediar	Negociar	Consecuencias
Administrar el <i>statu quo</i>	Favorecer el cambio social	Tensión
Dar solución rápida y justa a conflictos	Autoridades electas con legitimidad y programa	Posición de mediación/ negociación
Legitimidad para mediar conflictos y resolverlos	Empate de fuerzas: conflicto y espacio político para autoridad	Mutua neutralización de oponentes, facilita imponer interés
Una forma para negociar	Intereses, relativos a éxitos	Neutralidad o equidad
Descentralizar puede sobrepasar poderes formales	Relativo empate por conflictos territoriales locales	Mayores posibilidades para influir en las decisiones

Fuente: Elaboración propia, con información de Sabatini, Francisco. "Participación y localidad: problemas, conflictos y negociación", <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=20965> (04/02/15)

⁵ Esta tensión entre mediación y negociación parece consustancial a la función pública en una democracia. Para el caso de la planificación urbana, véase a Forester, John, *Planning in the Face of Power*, University of California Press, 1989.

Objetivos de la investigación

El objetivo general de la investigación consistió en indagar bajo un enfoque de GM la incidencia de la participación ciudadana en las políticas de vivienda municipal de HZT, con el fin de reconocer los efectos en una planeación urbana municipal. Los objetivos específicos se orientaron a presentar una dimensión teórica que diera cuenta de la relación entre una buena política de vivienda y la participación ciudadana en los municipios de HZT con el propósito de comprobar su posible impacto en la gestión municipal, para:

- Establecer un marco teórico que dé cuenta del estado de la cuestión de los conceptos claves en el estudio de la participación ciudadana en la política de vivienda municipal desde la GM
- Estudiar las tendencias teóricas e investigaciones generadas por organismos internacionales en la Unión Europea (UE), España y Latinoamérica del componente participación ciudadana de la GM y la política de vivienda a efecto de contar con lecciones para los municipios del Estado de México.
- Revisar el marco institucional de la política de vivienda multinivel (federal, estatal, regional y municipal), el sustento legal y sus programas en los municipios de HZT para tener una base desde la administración pública del vínculo de la participación ciudadana con el ámbito habitacional.
- Aterrizar los planteamientos conceptual/normativos en el caso de los municipios de HZT con la intención de observar en la proximidad territorial el impacto de la participación ciudadana en una buena política de vivienda municipal.

Hipótesis de la investigación

De no avanzar en una política de vivienda municipal en HZT con participación ciudadana, entonces se corre el riesgo de continuar con mayores desequilibrios urbanos con efectos nocivos para la convivencia de la población en el mediano y largo plazos.

Abordar el crecimiento de los municipios periféricos de HZT a partir de una visión de GM de las decisiones públicas de vivienda y la participación social en “ciudades” vinculadas al análisis metropolitano y particularmente a una planeación urbana, daría como viabilidad el impulso del desarrollo local en un contexto de mayor equilibrio entre los actores de los escenarios. Para ello se requiere como requisito indispensable partir de una concepción integrada y no solo vertical y sectorial de las políticas de desarrollo, a fin de resaltar la necesaria adaptación e integración de las mismas a las especificidades territoriales del nivel microrregional.

Los métodos de recolección de información

Es de gran relevancia observar en forma ascendente la toma de decisiones participativas a nivel territorial, buscando con ello que los agentes sociales, y las instituciones públicas municipales y privadas existentes, se inmiscuyan en actividades propias para el impulso de una mejor política de vivienda y, esto es desde abajo, tal y como se propone en el sentido de avanzar en el diseño de los planes de desarrollo urbano local desde los niveles territoriales inferiores, es decir, desde los ayuntamientos.

La investigación se realizó bajo un enfoque de Gobernanza Metropolitana (GM), Los métodos de recolección de información fueron la información documental, la entrevista y la observación de campo en los fraccionamientos de HZT y en las áreas correspondientes de los municipios. Se intentó hacer una comparación cruzada para mostrar la estructura de contactos en el intercambio de información y los procesos de toma de decisiones formales e informales para la interpretación de la estructura de participación y su influencia en la política de vivienda municipal.

En el proceso se detectó la necesidad de un análisis más profundo de la baja participación ciudadana en los asuntos públicos del gobierno multinivel, porque ésta es un requisito indispensable para una verdadera democracia y para la GM, de lo contrario se convierte sólo en un medio para lograr intereses velados.

Se investigaron actores y las redes que se formaron, sobre todo, la participación ciudadana se convirtió en punto de referencia para percibir su incidencia en la ac-

ción pública habitacional local. Se realizaron cerca de 100 entrevistas a actores relevantes (expresidentes municipales, funcionarios y empleados públicos de las Direcciones relacionadas con la vivienda, el urbanismo y la participación ciudadana a Delegados municipales y miembros del COPACI, comisariados ejidales, líderes o representantes de asociaciones, organizaciones o grupos de vecinos, colonos de diferentes fraccionamientos, en las que se permitió la libre expresión de ideas del entrevistado.⁶ Se realizaron más de 80 visitas de observación a los fraccionamientos y se cotejaron resultados de investigaciones en las que aplicaron encuestas. Se contó con el apoyo de directivos, investigadores, docentes (ciencias políticas y administración pública, sociología y derecho) de la FCPyS, las Unidades Académicas de Huehuetoca y Zumpango de la Universidad Autónoma del Estado de México y la Universidad Tecnológica de Tecámac. El posgrado de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM.

Asimismo se analizaron las redes de actores para ubicar a cada municipio de acuerdo a su desarrollo y características, con las preguntas: ¿Qué pasa cuando hay participación social y buena política de vivienda? ¿Qué sucede cuando hay participación social y no es buena la política de vivienda? ¿Qué acontece cuando no hay participación social y es buena la política de vivienda? ¿Qué fenómeno se da cuando existe participación ciudadana y no existe buena política de vivienda? Esto para contemplar escenarios que tiendan a una gestión pública municipal que promueva una política de vivienda con participación ciudadana en el territorio de los municipios de HZT.

Justificación de la investigación

La tesis justifica su realización en un período de crisis de la política de vivienda ya que en las últimas décadas en el mundo se generó un *boom* inmobiliario y la ZMVM no fue la excepción. Las inmobiliarias compraron suelo barato, recibieron incenti-

⁶ Se tendió al apoyo en la entrevistas con elementos del psicoanálisis. Consúltese a Mackinnon, Roger, Entrevista psiquiátrica en la práctica clínica, Barcelona, ARS Médica, 2008. Y <http://online-psicologia.blogspot.com.es/2007/12/tres-modelos-de-entrevista-terapeutica.html> (03/05/15).

vos y construyeron con baja calidad; el resultado fue una alarmante cantidad de vivienda sin verdadera planeación urbana, y aunque no fueron las mismas circunstancias para todos los ayuntamientos, se puede decir que se sembró vivienda pero no se construyó ciudad en HZT.

Por tal motivo se indago la relación entre política de vivienda municipal y participación ciudadana; esto es, a observar la existencia de alta o baja participación social (permisividad social para realizar proyectos inmobiliarios de vivienda que infringieron las instituciones y la legalidad).

Se presenta el caso de la gestión municipal en materia de política de vivienda y participación social en HZT con entrevistas a actores clave, en sus escenarios,⁷ en un estrecho vínculo entre administración pública y política donde las élites, en coaliciones, compitieron y compiten por el suelo,⁸ sus inversiones ejercieron poder y determinar el patrón de desarrollo urbano bajo la idea de crecimiento (modernización, cambios, reformas, entre otros) supuestamente en beneficio de todos, donde los más perjudicados fueron y son aquellos actores que tienen menos recursos o menos capacidad de organización resistencia o resiliencia. Como se comprobó en los municipios de Huehuetoca y Zumpango.

La estrategia de investigación

La estrategia de investigación parte de la política de vivienda del gobierno municipal como objeto de estudio (su gestión pública) en relación con la participación ciudadana. Es multidisciplinaria y es un estudio de caso(s); cualitativa, con apoyos cuantitativos y utiliza componentes de GM (participación), donde el gobierno es un

⁷ Un ejemplo son la Red Nacional de Promotores Ambientales para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (Red Girasol), 2003, para capacitar a funcionarios públicos, formar promotores ambientales y asesorar a los municipios en la gestión de residuos sólidos y la experiencia en la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU). Municipios de Amecameca, Atlacomulco, Capulhuac, Cocotitlán, Jocotitlán, Ozumba, Tonatico y Valle de Bravo, México (Ponce y Sánchez; 2010).

⁸ El 21 de abril de 2012 *The New York Times* afirmó que Wal-Mart en México sobornó para obtener permisos de construcción, reducir las tarifas de impacto ambiental y acelerar trámites. En 2004, en la construcción de un Wal-Mart en la zona arqueológica de Teotihuacán, se demostró que no contaban con los permisos del INAH, el permiso municipal tenía irregularidades y a pesar de ello comenzaron a construir.

actor predominante en la coalición.⁹ Se indagaron redes sociales en HZT para observar la participación en el desarrollo de políticas de vivienda. Se retomaron trabajos de Growth-machin, Agranoff, Castell, Borja, Navarro, Aguilar, Guerrero, Ziccardi, Cabrero, Uvalle, Sánchez González, Medardo Tapia, Parra Toledo y Guillén, entre otros. Se consideraron críticas a la GM, como un concepto en transición y que responde a nuevos intereses en el territorio.

En este sentido, es difícil que municipios de la periferia puedan articularse bajo el total de componentes de GM, ya que son áreas que no terminan su transición de rural a semiurbanas y urbanas. Los municipios alejados de la zona metropolitana han perdido, en gran medida, el rol de gobierno en la coordinación, regulación y participación social de las dinámicas de los actores de política de vivienda; la participación social es clientelar y los empresarios son escasos. No se puede hablar de una GM plena, que requiere la concurrencia de estos actores en las acciones públicas habitacionales.

Pero precisamente la ventaja de adoptar el enfoque de GM en la administración pública municipal radica en aprovechar las lógicas desiguales y asimétricas en las relaciones entre actores y sus consecuencias en problemas habitacionales complejos.

En el esquema 1 se presenta gráficamente el tema central de la investigación, donde pueden apreciarse la intersección de GM y los actores: gobierno (cada vez menos funcionarios y menos poder por su privatización)¹⁰, ciudadanos (cada vez con más actores y menos poder) y los empresarios (menos actores y más poder).

En un escenario con diversas dimensiones donde se interactúa los fenómenos sociales desde lo global a lo local “Glocal” y en forma viceversa, para conformar un complejo mosaico social en donde se buscó resaltar la relación de la participación ciudadana y su impacto en el diseño, implementación y evaluación de la polí-

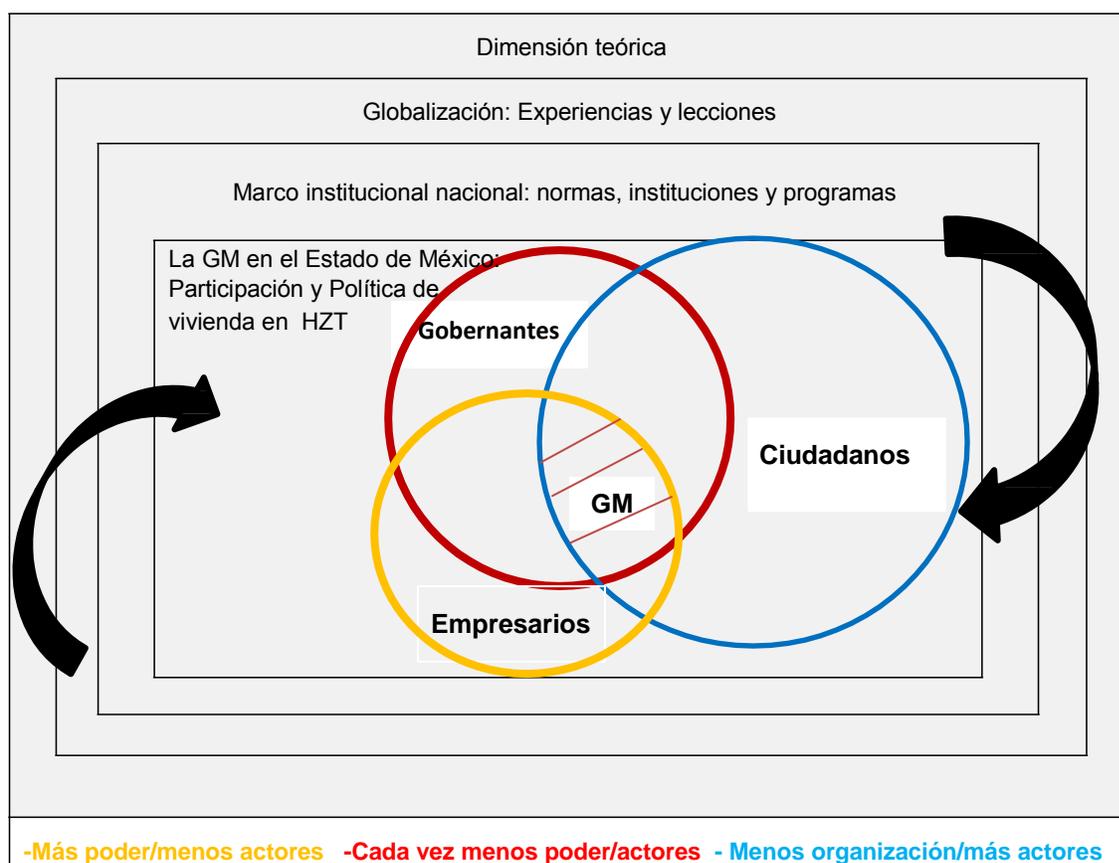
⁹ Para el Banco Mundial, Gobernanza es “el ejercicio del poder público para gestionar los asuntos de un país para [...] eficacia de los servicios públicos, busca fomentar la competencia y los mercados; privatizar empresas públicas; fomentar la función pública reduciendo exceso de personal, introducir la disciplina presupuestaria, descentralizar la administración, mayor uso de las organizaciones no gubernamentales. Rendición de cuentas extensiva a lo público y privado, organizaciones fuertes de la sociedad civil, instituciones, normas y órganos en la elaboración de políticas”. Véase Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, p. 87.

¹⁰ Por el proceso de adelgazamiento del Estado y a causa de mayor poder de la sociedad civil.

tica pública de vivienda a nivel municipal en los casos de los municipios de HZT, del Estado de México.

Así se partió a abordar la problemática de vivienda en HZT en su relación con la participación ciudadana para estar en condiciones de enfocarla desde la GM, intentando retomar las realidades publiadministrativas municipales a las nuevas realidades y tendencias de una gestión pública encaminada a dar soluciones y resultados en la ordenación urbana en ciudades emergentes más abiertas y democráticas.

Esquema 1 Problema de investigación



Fuente: elaboración propia.

Esta investigación está dividida en cuatro capítulos. En el primero: “Aproximaciones teóricas: política de vivienda municipal y Gobernanza Metropolitana” se presenta el sustento teórico en donde se puede apreciar la relación de los concep-

tos de política de vivienda municipal y participación social, con sus componentes de GM, desde la óptica del Estado, gobierno y la Administración Pública.

En el capítulo segundo: “Marco legal de la política de vivienda municipal en el Estado de México” se integra el marco legal de la política de vivienda y la participación social en el Estado de México; el derecho internacional respectivo; las bases legales federales; la normatividad en el Estado de México y la de los municipios de HZT y los programas e instituciones respectivas para contar con una base legal real de la relación entre política de vivienda y participación social.

“Reflexiones sobre Gobernanza Metropolitana, política de vivienda y participación social” se exponen en el capítulo tercero. Se presenta una serie de tendencias de política de vivienda y participación social en las nuevas realidades de la ciudad-metropolitana, sobre todo en la UE, España y América Latina.

El capítulo cuarto: “Hacia una Gobernanza Metropolitana en el Estado de México. La política de vivienda en los municipios de Huehuetoca, Zumpango y Tecámac” plantea consideraciones relevantes sobre las políticas de vivienda municipal y los actores de la gobernanza en la política de vivienda (privados, sociales y públicos) con la intención de contrastar esta política de vivienda con el grado de participación social con componentes de Gobernanza Metropolitana (transparencia, rendición de cuentas, profesionalización del servicio público municipal, redes y competitividad, entre otros). Finalmente se presentan las conclusiones y se integra la bibliografía consultada para la realización de la presente investigación.

CAPÍTULO I

APROXIMACIONES TEÓRICAS: POLÍTICA DE VIVIENDA MUNICIPAL Y GOBERNANZA METROPOLITANA

El hecho de que la posibilidad de recurrir a la fuerza sea el elemento distintivo del poder político respecto de otras formas de poder no quiere decir que el poder político se resuelva en el uso de la fuerza

Norberto Bobbio

Este capítulo integra un cuerpo teórico en torno a dos conceptos fundamentales para la presente investigación: el de política de vivienda municipal como objeto de estudio (variable dependiente), y la participación ciudadana (variable independiente) todo ello bajo un enfoque de GM. La tesis parte de la idea de que una administración pública municipal apoyada en una sólida participación social tiende a cumplir mejor sus objetivos y aprovechar con eficacia sus recursos en sus políticas públicas de vivienda. Por tanto resulta interesante indagar las causas de una evidente mala política habitacional en HZT.

1.1 El Estado nación en transformación

Sin duda, la concepción de Estado nación ha sido trastocada por inéditos y complejos problemas como la globalización, la integración regional, nuevas tecnologías y una sociedad más participativa. Tal parece que hay dos procesos, en apariencia contradictorios, causantes de los cambios de la administración pública y la política del mundo contemporáneo: la “globalización” y el papel creciente de lo local.

Por otra parte existe demanda de generalizaciones teóricas producto de investigaciones que hagan confluir los análisis micro y macro de las condiciones particulares

en las cuales se lleva a cabo el desarrollo regional. La teoría de la GM es un intento por responder a esta demanda. Sin duda, ésta ofrece un insumo valioso y esencial a los estudios sobre política urbana, en especial en los aspectos de control y poder, considerados como resultado de circunstancias externas y de especificidad local. Esta aproximación establece un marco teórico para la interpretación de las conexiones y las relaciones causa-efecto de las políticas urbanas en el Estado de México.¹

La relación Estado-sociedad está en permanente cambio: globalización, poder, hábitos locales, valores, participación. ¿Cómo lograr que exista una mayor participación ciudadana en las políticas públicas municipales de vivienda con participación ciudadana para satisfacer las necesidades o llenar las esperanzas de la comunidad?

El Estado y su gobierno multinivel impactan lo local por el incesante cambio social, la complejidad en procesos de globalización, metropolización, crisis inmobiliaria, necesidad de vivienda social y mayor participación de la ciudadanía, entre otros. En general se afronta el cambio mediante reformas, aunque son complicadas, ya que requieren más esfuerzo y destreza que un cambio radical. En el cuadro 2 se puede observar la comparación entre ambos tipos de cambio social.

Cuadro 2
Cuadro comparativo entre reforma y revolución

Criterios	Reforma	Revolución
Finalidad	Reafirmar el poder establecido	Aniquilación de la hegemonía predominante
Origen	El poder constituido	Fuera de las esferas del poder, se enfrenta a éste
Tiende a	Diversificar las fuerzas	Polarizar las fuerzas, es radical
Cualidad	Mayor habilidad política	Mayor violencia
Habilidades	Tenacidad y paciencia	Lucidez y sentido del futuro
Proceso	Gradual-armónico-constante, paulatino	Brusca, violenta, desordenada, caótica
Dificultad	Guerra contra conservadores	Polariza, simplifica y amalgama problemas
Tendencia	Apuntalar, cambiar, conservar, reforzar	Cambio rápido, completo y violento

Fuente: Elaboración propia con base en Goul, Julius y Kolb, William, *op. cit.* y Huntinton, P. Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, 1992, p. 302, en Sánchez González José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México 1982-2012*, México, INAP-Cámara de Diputados (en prensa), p.18.

¹ Sagan, Iwona. *La política urbana, coaliciones de poder y la teoría del régimen urbano*, Universidad de Gdansk. Traducido por Rafael Zacarías, núm. 31/Primavera, México.
<http://www.cge.udg.mx/revistaudg/rug31/dossier4.html> (24/0315)

Un mecanismo tradicional para enfrentar el cambio social ha sido la planeación. En la planeación tradicional ha prevalecido la tendencia a la reforma social y el análisis de política, se ha considerado el cambio social como un proceso paulatino y de amplio alcance (conservador), sobre una planeación con tradición² de aprendizaje y movilización social. La reforma del Estado exige una mayor habilidad política, tenacidad, paciencia y poder de la élite o coalición dirigente en la idea de “cambiar para que todo siga igual”.

En México se enfrentó el cambio con la reforma del Estado entendida como: “(...) modernización; inserción en la globalización mundial; vigencia del Estado de Derecho; adelgazamiento del gobierno; cambio en la gestión gubernamental; transición democrática; liberalización económica y política simultáneamente; ajuste estructural (...)”³

Ayala Espino advertía de algunas deformaciones al espíritu original de las políticas reformistas del Estado y de la modernización que pretendía, entre otras cosas:

Evitar el surgimiento de un sistema de provisiones corporativas, activadas por y desde las élites políticas y económicas. Es evidente que alrededor de estas políticas los grupos de interés tenderán a crear lobbies más o menos fuertes para favorecer sus intereses, más o menos legítimos; en consecuencia no contemplan los objetivos y efectos más amplios contenidos en las políticas de reformas, y en este sentido los objetivos reformistas para elevar la eficiencia se pueden convertir en aspectos secundarios.

Cuidar que las políticas no se conviertan en sí mismos, y no medios para objetivos bien definidos. Este elemento es crucial, y el Estado debe contar con los instrumentos necesarios para vigilar o monitorear los efectos posprivatización o desregulación. Es frecuente que los operadores políticos olviden frecuentemente los objetivos de las políticas que se les han encomendados, pero también de las funciones, atributos y objetivos que las intervenciones estatales tienen y tendrán para cumplir con objetivos verdaderamente trascendentes y con plena vigencia.

² En la historia de la planeación existen tradiciones de planeación como conocimiento para la acción, ver a Friedmann, John. *Planificación en el ámbito público*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1995.

³ Sánchez González, José Juan, *Administración pública y reforma del Estado en México*. México, INAP, 1998, p. 23.

1.1.1 La globalización

Paradójicamente, un Estado modesto es un Estado moderno,⁴ activo, escucha a la sociedad, la comprende, la ayuda, la sirve para que alcance por si misma sus objetivos. No debe ser ciego y sordo al mundo real, no decidir *a priori* y mantenerse con retórica. Lo cual se traduce en reducir su intromisión en el mercado, privatizar empresas, desregular acciones, reorientar el gasto a funciones esenciales, suministrar servicios por contratación, incrementar eficiencia burocrática, eliminar el despilfarro, fraude y abuso a través de reformas financieras.⁵

La división Estado/sociedad se sustenta en la filosofía política de los siglos XVI a XIX: en la conformación de instituciones y estructuras de poder que nacen de la base de la sociedad o de los derechos liberales plasmados en regímenes democráticos (véase cuadro 3). El horizonte del Estado⁶ postmoderno está vinculado con los efectos de la globalización y, en algunos sectores se encuentra rebasado por coaliciones supranacionales que tienen una incidencia geográfica por inversiones que se procesan en lo territorial.⁷ Hoy día, la economía globalizada se realiza a partir de circuitos de ciudades enlazadas en redes.

⁴ Crozier, Michel, *Estado modesto Estado moderno*, Francia, 1987. En México un texto clásico es el de Ayala Espino José Luis

⁵ Haggard, Stephan, "La reforma del Estado en América Latina", en *Reforma y democracia*, Caracas, CLAD, No. 11, 1998, pp. 1 y 2.

⁶ El liberalismo concibe el surgimiento del Estado en términos funcionales de la creación de un órgano para la consecución de propósitos comunes (Locke). Para Marx fue hecho por/para una clase social y dio origen a la división social. Para Von Justi es una organización de fuerza; unifica personas bajo un poder supremo. Elementos: 1°. Conjunto de instituciones, destacan los medios de violencia y coerción; 2°. Localizadas en un territorio delimitado y soberano; y, 3°. Monopoliza el establecimiento de reglas en la creación de una cultura política compartida. Hall, John A. y Ikenberry G. John, *El Estado*, México, Alianza Editorial, 1993. Se expone la interacción del Estado con otras fuentes de poder social para identificar momentos clave en que la autonomía del Estado ha afectado al curso de la historia.

⁷ Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, FCE, 1987. "Intensidad de una conexión permanente de vecindad, hace necesaria una organización territorial, permanente y unitaria esencialmente referida a demarcación espacial. La función del Estado consiste en organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un status vivendi común que armonice todas las opciones de intereses dentro de una zona geográfica..."

Cuadro 3
Comparativo de estudiosos del Estado

Autores	Análisis del Estado y sociedad
Bodino y Hobbes	Analizaron el surgimiento y el desarrollo de la monarquía absoluta, la desvinculación entre la vida política y la vida civil
Rousseau y Tocqueville	Abordaron la formación de los sistemas republicanos como una reacción de la sociedad frente al creciente poderío del Estado
Hegel y Marx ⁸	Sistematizaron y desarrollaron el divorcio de la sociedad y el Estado, estudiando, a partir de esta separación, las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo

Fuente: Elaboración propia, con base en Guerrero.⁹

En la monarquía absoluta se desvincula la vida política de la vida civil: el monarca es quien detenta el poder público, sin participación u objeción de la sociedad. La república es una injerencia de la sociedad ante el Estado y la división de poderes separa a la sociedad del Estado. En este sentido, la reflexión de Guerrero es significativa cuando advierte que “solo en la medida en que superemos en la tradición filosófica de aquellos siglos el significado de administración pública como una relación del Estado y la sociedad podremos llegar a comprender la acción gubernamental como dinámica política y administrativa que hace realidad la presencia estatal en el seno de la sociedad civil”.¹⁰

En la era global el Estado, con sus excepciones, se ha vuelto menos poderoso, por lo que forma coaliciones en redes con otros actores. Sin embargo aún tiene un papel predominante, suficiente para dar dirección a la sociedad y definir objetivos estratégicos; y el uso legítimo de la violencia sigue siendo el centro de un considerable poder político: “el papel que el Estado juega actualmente en la Gobernanza

⁸ “[...] el Estado no es otra cosa que el poder organizado conjunto de las clases poseedoras, de los terratenientes y de los capitalistas, dirigido contra las clases explotadas [...] los terratenientes que también participan en este asunto aparecen ante todo como capitalistas [...] los capitalistas aislados deploran la miseria de la vivienda, pero apenas hacen nada para paliar aunque sea superficialmente sus consecuencias más espantosas, el capitalista conjunto, el Estado, no hará mucho más. El Estado se preocupará todo lo más de conseguir que las medidas de uso corriente, con las que se obtiene un paliativo superficial, sean aplicadas en todas partes de manera uniforme [...]” Engels, F. *Contribución al problema de la vivienda*, Archivo Marx-Engels.

<http://www.marxists.org/espanol/m-e/1870s/vivienda/> (Consultado 07/11/13)

⁹ Guerrero, Omar, *La administración pública del Estado capitalista*, México, Fontamara, 1981, p. 67.

¹⁰ *Ibidem*.

es con frecuencia el resultado del estira afloja entre el papel que el Estado quiere jugar y el papel que el entorno le permite jugar.¹¹

Para Mayntz, los actores públicos que participan en una coalición en red disfrutan de un estatus privilegiado, ya que controlan instrumentos y recursos de intervención crucial y cuentan con poder suficiente para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimiento de toma de decisiones. Así, el Estado tiene el derecho de intervenir con una norma o una decisión administrativa, en el caso de que la propia red no satisfaga las expectativas de regulación. Por tanto el Estado, el gobierno y la administración pública municipal tienen un papel relevante en la gobernanza de las metrópolis.¹²

Por ello el sector público aún es un actor sobresaliente, con un papel fundamental en la regulación del mercado y de la sociedad; sobre todo en la medida que los diferentes actores no lleguen a un acuerdo. La acción pública es determinante para el establecimiento de las políticas sociales.

1.1.2 El gobierno: Un cambio institucional

Gobernar es dirigir el rumbo de la sociedad desde el centro del poder hegemónico del conjunto institucional del Estado. El Gobierno es el proceso que conjunta, unifica y conduce el complejo del Estado; en él se resume la institución y la acción del Estado político en el seno de la sociedad civil. Es el conjunto de órganos y personas a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder estatal, la toma de decisiones jurídicamente vinculante; coincide con el poder ejecutivo, con los órganos de la cúspide de ese poder.

Hoy en día el gobierno es impactado por el empoderamiento del mercado y, en menor medida, de las distintas organizaciones de la sociedad o del "tercer sector", entendido éste como todo aquello que ni es Estado (lo público), ni es mercado (lo

¹¹ Cerrillo I. Martínez Agusti, coordinador, *La gobernanza hoy: 10 Textos de Referencia*, Madrid, INAP, 2005, pp. 15-19.

¹² *Ibidem.*, p. 17.

lucrativo).¹³ Los gobiernos, como conjunto de personas que ejercen el poder político y determinan la orientación política de la sociedad, en órganos a los que institucionalmente se les ha confiado el ejercicio del poder (administración pública) son actores y actúan como autoridades. La sociedad participa, demanda y/o presiona al gobierno mediante su sistema político y el gobierno diseña sus políticas en coalición con más actores. La ciudadanía se ha vuelto prioritaria para un buen gobierno, ya que colabora y evita “naufragios”.

Los actos de gobierno: administrativos, normativos, jurisdiccionales y políticos, son llevados a cabo por la administración pública, la cual vincula al gobierno con la sociedad en una gestión pública, que debe rendir cuentas ante sociedades más alertas y organizadas. Frente a la escasez de recursos se requiere la participación de varios actores para gobernar en coalición con buenos resultados.¹⁴ Los gobiernos de las ciudades han adquirido nuevos papeles como agentes catalizadores del desarrollo económico y social, con inéditas responsabilidades de las autoridades locales (municipales y/o metropolitanas) para mejorar la calidad de vida de su población y lograr un posicionamiento de sus regiones, de ahí la necesidad de nuevos conceptos como un paso necesario de todo análisis conceptual de los problemas de gobierno y la gobernabilidad.

Los niveles (supranacional, nacional, estatal, metropolitano-regional, municipal, autoridades municipales auxiliares) en que puede presentarse la acción del gobierno pueden ser *reales* (o jurisdiccionales) o *analíticos*¹⁵ se recortan teóricamente los fenómenos políticos y de la administración pública (cuadro 4).

¹³ Alguacil Gómez, Julio, *Calidad de vida y praxis urbana* (Nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid, Madrid, Siglo XXI, 2000).

¹⁴ No es casual la gran acogida del II Congreso Internacional en Gobernanza y Asuntos Públicos "Gestión de la Escasez: Participación, Territorios y Estado del Bienestar". Organizado por el CLAD.

¹⁵ Polo Martínez, Humberto, *Administración pública comunitaria y gobierno local en México: las autoridades auxiliares municipales*, México, INAP, 2012. Se sugiere para mayor información de los gobiernos submunicipales.

Cuadro 4
Diferentes tipos de sistemas

Económico (mercado)	Político-administrativo	Sociocultural (sociedad civil)
Inmobiliarias de vivienda	Gobiernos municipales	ONG's-participación institucionalizada
Esquema <i>modelo parsoniano</i> , adoptados por Daniel Bell, Jürguen, Habermas, Caus Offe, entre otros.		

Fuente: Reelaboración y complementación propia.

Las reformas al Estado se han implementado en un proceso impregnado de conflictos, acuerdos y pactos para la privatización, desregulación y descentralización que debilitan a los gobiernos y empoderan al mercado. De tal suerte que, tras las reformas del Estado, se requiere y/o exige una nueva forma de gobernar con innovación, más abierta, participativa, transparente, con rendición de cuentas y que integre a los demás actores.¹⁶

1.1.3 El gobierno municipal y la ciudad

Lo municipal¹⁷ es un tema holístico: se estudia mediante la historia, la geografía, la sociología, la política y sobre todo la administración pública. Hoy más que nunca es necesario abordarlo en forma multidisciplinaria, para entender su compleja fenomenología.

Al municipio se le concibe como una entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo a sus propios fines¹⁸ o una entidad política y sociocultural que sirve de base para la división territorial y la organización política y administrativa de los Estados de la federación en su régimen interior, constituyéndose en la célula básica de la división política del país.¹⁹

¹⁶ Maya Pérez, Hester y Cervantes Borjas, Jorge F. (coords.), *La producción de vivienda del sector privado y su problemática en el municipio de Ixtapaluca*, México, Facultad de Arquitectura, Investigación y Posgrado de la UNAM, Plaza y Valdés, 2005, p. 13.

¹⁷ Del latín *municipium*, de *munus*, *muneris* (cargo, oficio, función, deber, tarea) y *carpio*, *capis*, *capere* (tomar a su cargo algo) hace referencia a la forma organizacional de una comunidad itálica, donde sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales a favor de Roma. Salazar Medina, Julián, *Elementos Básicos de Administración Municipal*, México, UAEM, 2009, p. 39.

¹⁸ Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho Municipal*, México, 1985, Porrúa, p. 13.

¹⁹ IAPEM, *Manual Básico para la Administración Municipal*, México, 1997, cap. I, p. 2.

El gobierno municipal tiene personalidad jurídica para conducirse política y administrativamente mediante el ayuntamiento, que constituye su órgano supremo de decisión política y administrativa; es la institución que ostenta la representación política y legal del municipio y tiene encomendado el gobierno y la administración de los intereses de la comunidad.²⁰

Las reformas electorales han mantenido un sistema de representación de partido dominante al interior del ayuntamiento, y la lógica de los partidos de oposición al bloquear las iniciativas del partido en el poder es generar legitimidad para las siguientes elecciones: una lógica de confrontación más que de colaboración. El gobierno por cabildo termina por perder su conexión con la ciudadanía en una lucha de intereses entre partidos políticos que buscan adueñarse de la mayoría en el ayuntamiento o en la siguiente elección municipal. Más aún, las formas de discusión y la mecánica de toma de decisiones no han cambiado significativamente en el siglo XXI, lamentablemente.

Existen vacíos en reglamentaciones básicas: bandos de policía y gobierno, reglamentos de administración pública municipal, reglamentos interiores y de participación ciudadana. Sus finanzas públicas están en desequilibrio o requieren de incentivos intergubernamentales; no existe servicio civil de carrera; es lenta la transición de una estructura organizacional vertical a una más horizontal con participación ciudadana. Hace falta una reforma institucional en los municipios para ajustarlos a la nueva realidad metropolitana en México.²¹

Desde 1998 se analiza la necesidad de un buen gobierno local en México para que asuma nuevas y variadas funciones en las transformaciones de la economía nacional.²² Pero en la era de la globalización ¿Cuáles son las nuevas condicionantes para el ejercicio de gobierno municipal? ¿Es posible identificar las coaliciones intergubernamentales (rig's), del mercado y organizaciones del tercer sector?

²⁰ Anaya Cadena, Vicente *Diccionario de Política, Gobierno y Administración Pública Municipal*, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1993, p. 194.

²¹ Cabrero Mendoza Enrique y Rodolfo García del Castillo, "Relaciones intergubernamentales de México. Los nuevos escenarios y la nueva ayuda de estudios"; 2012, pp. 366-396.

²² *Política Pública y Gobierno Local (Ensayos)*, IIS-FCPyS, UNAM, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fundación Ford, p. 64.

¿Cómo realizar una eficaz gestión pública territorial (urbana-vivienda) y de servicios? ¿Cómo hacerlo con legitimidad y participación ciudadana?

Los gobiernos municipales generarían más desarrollo local si gozaran de periodos de gobierno más prolongados, tuvieran mejores oportunidades para influir en la legislación municipal, contaran con funcionarios públicos profesionales, estables y elecciones directas de los miembros del cabildo, en lugar de la elección por listas de los partidos. Además, los grupos sociales y empresariales, las organizaciones no gubernamentales y los partidos políticos podrían ayudar a la creación de un gobierno municipal más fuerte si se enfocaran en el ámbito local y no en el estatal o federal. El desarrollo municipal significativo debe originarse en las localidades y no puede ser impuesto desde arriba.²³ Fortalecer la participación ciudadana municipal apunta a una cultura democrática que fortalece a la comunidad, la vivienda y brindar una mejor calidad de vida.

Para Jordi Borja, el autogobierno ciudadano es una necesidad actual, así como el reforzamiento e innovación local de proximidad “glocalización” y la revalorización del municipalismo. Así como la gestión política de proximidad, las políticas públicas integradas y la innovación política participativa. El territorio debe considerarse como una estrategia política en construcción innovadora, competitiva, integradora “o decae irremediablemente víctima de sus contradicciones y de su progresiva marginación”.²⁴ En el cuadro 5 se comparan los rasgos principales de los gobiernos municipales suburbanos de partido hegemónico y el pluralismo, para contribuir a reconocer la dirección de los cambios en la estructura del poder local.

²³ Cabrero Mendoza, Enrique, *Acción pública y desarrollo local*, México, FCE. Un precedente son las relaciones intergubernamentales, cuyo foco de atención son las relaciones entre los gobiernos y las administraciones de los distintos niveles de representación, aunque se aparta de la perspectiva constitucional, legal y/o formal. Agranoff, Robert y Bañón I Martínez, Rafael (compiladores), *El Estado de las autonomías ¿Hacia un nuevo federalismo?*, Instituto Vasco de Administración Pública, 1998, p. 9.

²⁴ Borja, Jordi, *La ciudad conquistada*, España, Alianza Editorial, 2012, pp. 31-32.

Cuadro 5
Gobiernos de partido hegemónico o pluralismo

Actores y poder	Partido hegemónico	Pluralismo
Actores principales	Funcionarios sectoriales federales; Representantes regionales Estatales	Empresarios y funcionarios. Autogobiernos locales. Sindicatos. Medios de comunicación locales
Actores auxiliares	"Paracaidistas" de vivienda. Apoyos para autoconstrucción	Asociaciones, clubs, universidades museos, teatros, foros, filarmónicas, profesionales por cuenta propia
Formas de poder	Poder sistemático Coalición de poder	Poder sistémico Poder de mando y control social
Regímenes	Régimen instrumental	Régimen instrumental

Fuente: Elaboración propia con base en Sagan, *op. cit.*

En gobernanza las autoridades locales deben encaminarse al pluralismo; aprender del poder de la producción social para garantizar la realización exitosa de los objetivos al guiar y fomentar el desarrollo del entorno de acuerdo con las direcciones tomadas en circunstancias de juego competitivo de actores independientes.

1.1.4 ¿Es posible una gobernanza municipal?

Para responder a esta pregunta se requiere conocer las redes y coaliciones entre actores públicos, privados y sociales de tal manera que la propia administración pública municipal disponga de nuevas aportaciones teóricas, como la GM, para el análisis del impacto de la participación social en una mejor política de vivienda municipal, ya que una gobernanza municipal requiere de reformas administrativas y legales que perfeccionen instituciones para hacerlas más inclusivas, eficaces, horizontales, transparentes, profesionales y con capacidad de negociación.

Asimismo debe cultivar una cultura ciudadana responsable y empresarios dispuestos a involucrarse en la vida política y gestión municipal, y a la vez hacer gala de una voluntad política que considere a la participación como una aliada en las políticas públicas de vivienda locales.

En este sentido la gobernanza debe contemplar: 1) un aspecto socioeconómico y uno de política; 2) la intervención de los ciudadanos y su participación *son me-*

dios para profundizar la democracia y superar problemas; 3) compromiso político y empoderamiento de la ciudadanía para contribuir activamente a la elaboración de políticas, y 4) Un estado de derecho, con un poder judicial independiente.

La gobernanza es una forma de compartir las responsabilidades públicas entre el Estado, el mercado y los ciudadanos: un nexo de los principales interesados.²⁵ Pero al transformarse los roles de la ciudad y sus regiones, se transforman las estructuras institucionales municipales.²⁶ Los desafíos de la participación son en gran parte urbanos. La ciudad desborda la realidad concreta de un territorio y su población y el concepto de municipio, porque como afirma Pascual: “[...] son las estrategias urbanas las que definen los territorios”.²⁷ Por tanto, no es casual que se esté dando una transición de la planeación sectorial a la planeación urbana estratégica.

En algunos países hay incentivos para los administradores públicos de carrera que los inducen a alinear sus preferencias con los intereses regionales. Además, se espera que el profesionalismo y la formación administrativa lleven a priorizar los intereses colectivos y no de grupos políticos o individuales; de ahí la importancia de generar el servicio público municipal de carrera en México.

1.2 La gobernanza: hacia una construcción teórica

No hay consenso sobre el significado, categorías o elementos del concepto “gobernanza”, pero sí existe un debate sobre su origen, aplicaciones y contundencias. El término se ha generalizado en varios campos y alude a la acción de gobernar en lo global y lo local: “glocal”. Por ello, se considera conveniente desmenuzar las diversas acepciones de “gobernanza” para mostrar y demostrar su utilidad en la instrumentación de políticas públicas, como es el caso de la incidencia de la participación social en la política de vivienda municipal, mediante el uso de redes de

²⁵ Ideas retomadas del curso “La gobernanza en el contexto mundial”, impartido por la Dra. Araceli Parra Toledo, Dirección General de Asuntos del Personal Académico, UNAM, del 10 al 14 de junio de 2013.

²⁶ Pascual, Ma. José, *La estrategia de las regiones y la gobernanza territorial*, Documento de trabajo, Junta de Andalucía, 2004.

²⁷ Citado y comentado por Prats, Joan. (coord.), *Los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*. La Paz, Bolivia, Plural editores. Barcelona, 2006, IIG, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 181-184.

comunicación, coordinación y articulación de los actores en espacios geográficos, social y culturalmente determinados en el *locus*, el lugar, el territorio.

La gobernanza no es producto de generación espontánea; una serie de conceptos y teorías la han ido forjando. A mediados de la década de los ochenta, como respuesta a la necesidad del estudio de lo metropolitano, aparecieron teorías en los estudios de política urbana, para explicar una gran variedad de modos de desarrollo urbano, gracias a su sensibilidad hacia el factor de localidad, participantes locales de fenómenos y aglomeraciones urbanas.

La gobernanza ha crecido en interés de la ciencia política, la administración pública y la nueva gestión pública por el aumento de demanda de servicios públicos en la vivienda y sus efectos colaterales. El estudio de caso, por su parte, permite analizar la GM y sus vínculos con las acciones modernizadoras, en el contexto del sistema político y administrativo local.²⁸ Quizá el núcleo de la gobernanza es su ajuste o instrumentación en la administración pública para que se pueda realizar en red, desde el punto de vista teórico e instrumental.

1.2.1 Su recorrido histórico

La evolución de la teoría de la gobernanza política ha tenido las siguientes fases:

- 1) Principios de los años setenta, teorías *prescriptivas* de la planificación;
- 2) A mediados de esta década, estudios empíricos del desarrollo de políticas (definición de la agenda, elección de los instrumentos, papel del derecho y contexto organizacional); y,
- 3) Finales de los setenta/principios de los ochenta, implementación de las políticas.²⁹

En la década de los ochentas, marcada por la evolución entre la era del gobierno, la gobernabilidad y la gestión pública, la gobernanza se caracterizó por una recomposición del papel del Estado, por la pérdida de centralidad de las autoridades públicas en los sistemas de actores que se abren a la sociedad civil y por la

²⁸ Iglesias Alonso, Ángel, *Gobernanza e innovación en la gestión pública. Alcobendas 1979-2003*, Madrid, INAP-Ayuntamiento de Alcobendas, 2006, p. 17.

²⁹ Maynz, *op. cit.*, p. 84

naturaleza cada vez más intersectorial de los problemas a los que se enfrentan las metrópolis.

En el cuadro 6 se presentan antecedentes de la gobernanza, con los periodos, los autores y/o el origen, las obras y teorías que de una u otra manera contribuyeron al término *governance*. Recientemente, Diana Vicher³⁰ hizo una descripción etimológica del concepto *governance*, para destacar sus raíces y sus orígenes.

Es conveniente reiterar que el concepto de gobernanza resalta la idea de la democracia, de recuperar lo político, la propia participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, en la colaboración para el proceso de política pública que afecta a todos, el bien común, lo público como la casa de todos, sus espacios.

Cuadro 6
Antecedentes de la Gobernanza

Años	Autores y origen	Obras y teorías
70's	Cuestionamiento estatal	Teorías prescriptivas de la planificación
70's-80's	Comisión trilateral	Implementación de políticas
1985	Hollingsworth y Lindberg	<i>The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behaviour</i> y <i>The Governance of the American Economy</i>
90's ³¹	BM y FMI	<i>Good/bad governance</i> , ayuda condicionada
	Europa	<i>Momentum</i> de la gobernanza global
1998	Jessop	Acción de gobernar con carácter constitucional y jurídico.
1992	Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro	<i>Governance</i> : gobierno, administración, régimen de administración, autoridad o reglamentación.
2000	Diccionario de la Lengua Española	Acción y efecto de gobernar o gobernarse. Método o sistema de gobierno
	Comisión Europea	Libro Blanco. European gobernanza

Fuente: Elaboración propia con información de Mayntz, "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza", en *Gobernabilidad y gobernanza*, pp. 83-84.

Hoy la acción de gobernar requiere un nivel superior de información, inteligencia, recursos y organización, además de deliberación, interacción y asociación público-privada, gubernamental-social, conjunción de jerarquías, mercados y redes

³⁰ Vicher, Diana, *El laberinto de Governance*, México, IAPEM, 2014.

³¹ Se publica en la revista *Governance (An international Journal of Policy Administration)*, EUA, University of Strathcly y University of Pittsburgh en octubre de 1998, núm. 4, Volumen 11.

sociales porque la sociedad civil ha adquirido mayor influencia en la definición de los objetivos y metas sociales, ya que los recursos públicos son más escasos.

El gobierno es un agente legítimo y necesario de dirección de la sociedad, pero sus ideas, acciones y recursos son insuficientes. Se requieren recursos financieros, técnicos y gerenciales, capacidades que poseen actores no políticos y extra-gubernamentales. Para no crear vacíos de poder se requiere de una arquitectura institucional de Estado, así como una sociedad civil con capacidad de poseer una red monitora de las actividades gubernamentales.³² Por tanto, la gobernanza es una recomposición del papel del Estado, que se traduce en la pérdida de centralidad de las decisiones públicas, que se esparcen a los sistemas de actores provenientes de la sociedad civil, por la naturaleza cada vez más intersectorial de los problemas a los que se enfrentan las metrópolis.

1.2.2 Definiciones

La gobernanza tiene múltiples aristas conceptuales: se encuentra en proceso de consolidación. Gobernanza global, no significa gobierno global, sino la suma de muchas formas en que individuos e instituciones, públicas y privadas, manejan sus asuntos en común, es un proceso continuo a través del cual intereses en conflicto se pueden ordenar para la supervivencia de la humanidad.³³ En este sentido, gobernanza significa el cambio de proceso de gobierno, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales. Es el paso de un gobierno jerárquico centralizado a uno asociado (véase cuadro 7).

³² Buscaglia, Edgardo, "Vacíos de poder en México", en *Debate*, México, 2013, p. 25.

³³ Villamar, Zirahuén. *Conceptos, gobernanza global y asociación México-Unión Europea en el G20*, México, CIICH-UNAM, 2011, pp. 17-18.

Cuadro 7
Definiciones de gobernanza

Autor	Gobernanza: interacción y colaboración
Agusti Cerillo I. Martínez	Interacción de pluralidad de actores, relaciones horizontales, búsqueda de equilibrio de poder público y sociedad; capacidad de englobar instituciones y relaciones en el proceso de gobierno.
B. Guy Peters y Joan Pierre	Surge ante presiones globales y de cambios en relaciones entre el gobierno y actores sociales que van adquiriendo mayor influencia en política y administración. Gobierno más debilitado e incapaz de dirigir.
Joan Prats Catalá	Arreglos institucionales en una sociedad que constriñen e incentivan a actores decisionales; las acciones de actores pueden acabar afectando a la dimensión estructural.
Comisión Comunidad Europea	Suma de individuos-instituciones públicas-privadas manejan asuntos en común; proceso continuo donde intereses en conflicto pueden ser ordenados y pueden realizarse acciones de cooperación
Francisco Porras	Mantener sistemas de interacción entre gobierno y sociedad con mayor transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Incorporación de redes público-privadas en política pública.

Fuente: Elaboración y recopilación propias.

La gobernanza reconstruye la confianza en el gobierno al permitir la argumentación y la discusión de otros actores relevantes; contribuye a que la sociedad vigile y controle a sus gobiernos para otorgar discrecionalidad. Para llevarla a cabo, el gobierno debe comprender opciones rivales, abrir el debate a otras visiones en la búsqueda de razones más estables y consensuadas para su acción, para evitar abusos. En la medida en que se logre transparencia y exista participación en las soluciones gubernamentales la desconfianza desaparecerá.

En el cuadro 8 se agrupan autores que consideran a la gobernanza no tan sólo en su aspecto de coordinación de acciones de los actores involucrados sino que van más allá al considerarla como una nueva forma de gobernar, lo cual implica cambios en las estructuras e instituciones políticas.

Cuadro 8
La gobernanza como nueva forma de gobernar

Autor	Gobernanza: nueva forma de gobernar
Renate Mayntz	1. Gobernar diferente, actores estatales/no estatales que participan en redes mixtas; 2. Los diferentes modos de coordinar acciones individuales o formas básicas de orden social (costes de transacción).
R.A. Rhodes	Reemplaza "gobierno" con un significado distinto, un nuevo proceso de gobierno o un cambio de las condiciones de la norma establecida o el nuevo método como se gobierna a la sociedad.
Sánchez González	Praxis diferente de gobierno, orientada en función de la sociedad civil y de la ciudadanía, que utilizará negociación, pacto y consenso, antes que jerarquía, fuerza e imposición.
Jan Kooiman	Combinación de actividades y estructuras de gobierno como respuestas de las sociedades modernas a las demandas cambiantes.
Armando Alcántara	Forma de gobernar en la globalización. Busca eficiencia, calidad y buena intervención estatal y en interacción de los niveles de gobierno; implica racionalidad, redes e interacción público-privado-civil en lo local/global, interactivo, emprendedor o facilitador.
Luis Aguilar V.	Nuevo proceso de dirección de la sociedad, postgubernamental. Incluye gobernabilidad; paso de un centro a un sistema de gobierno, requiere ser capaz/eficaz; recursos públicos, de mercados y de redes sociales. Paso de jerarquías centralizadas a gobierno asociado.

Fuente: Elaboración y recopilación propias.

La presente investigación parte de la visión del concepto de gobernanza como nueva forma de gobernar retomando la conceptualización de Sánchez González, al considerar actores relevantes, a la sociedad civil y la ciudadanía así como la negociación, el pacto y el consenso, acciones que hoy en día son base para la gestión municipal en un gobierno más colaborador con los actores civiles, sobre todo en la política de vivienda. Asimismo se han empleado diferentes elementos de gobernanza, en el cuadro 9 se presenta una clasificación de ellos.

Cuadro 9
Elementos de la gobernanza

Causas	Estado mínimo, adelgazado, debilitado, con escasos recursos públicos.
Carencias	Capacidad de autoridad, dirección y regulación de economía y sociedad.
Propósitos	Buen gobierno, nueva gestión pública, gobierno red, interactividad, gobierno electrónico y otros.
Ámbitos	Territorial, metropolitana, corporativa, local, global, entre otras.

Fuente: Elaboración propia retomando a (Sánchez, 2012; 230-241).

Aunque el cuadro 9 contempla buen gobierno, regulación, gobierno en red, gobierno electrónico, también se están generando conceptos avanzados como “gobierno abierto” vinculándolo como paradigma emergente de la gobernanza porque enfatiza la transparencia, la rendición de cuentas y la participación en la idea de un gobierno más abierto a la sociedad civil.³⁴

1.2.3 La gobernanza: su relevancia

La gobernanza se ha popularizado y su uso se está extendiendo rápidamente, por ello es conveniente acotar su significado. Porras resalta la importancia que tiene el gobierno local y su territorio:

En la actualidad, los múltiples y variados enfoques, marcos teóricos y definiciones de la gobernanza (*governance*) hacen difícil su uso consistente. Sin embargo, parece haber consenso en que la gobernanza puede ser abordada desde perspectivas amplias o estrechas. Las primeras tienen que ver con mantener sistemas de interacción entre el gobierno y la sociedad en los que existe mayor transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Las segundas definen la gobernanza como la incorporación de redes público-privadas en el diseño, implementación o evaluación de la política pública.³⁵

El marco de gobernanza requerido para lograr esto implica un esfuerzo político sistemático para abrirse a la participación, entendida también como debate, negociación y búsqueda de alternativas legítimas, donde las aristas técnicas son una guía, pero nunca el ingrediente fundamental para construir la legitimidad. Es un proceso de dirección mediante el cual sectores, grupos y personalidades de la sociedad definen sus objetivos de convivencia y supervivencia, las acciones específicas que habrán de llevar a cabo con el fin de realizar los objetivos del interés social y las formas como coordinarán sus acciones y productos. Es un proceso de

³⁴ Villoría Mendieta, Manuel. “El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo”, en Hofmann, Andrés, *et. al. La promesa del gobierno abierto*, México, ITAI-INFODF, pp. 71-77. El texto presenta diferentes ensayos del gobierno abierto.

<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf>

³⁵ Porras, Francisco, coord. *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, México, Instituto Mora, 2012, p 17. Se utiliza una perspectiva estrecha de la gobernanza para evaluar su utilidad teórica y empírica en diversos contextos locales de México. Estudios de instituciones y ciudadanos en redes se incorporan a procesos de política pública, se cuestionan algunos presupuestos del gobierno y gobernanza como modelos de timoneo social.

dirección estructurado, institucional y técnicamente, por: a) la definición de los objetivos de la sociedad, lo que implica un sistema de valores, principios constitucionales, normas e instituciones públicas y sociales; y b) la realización de los objetivos, lo que requiere de ciencia, tecnología y gerencia.

Es un proceso de dirección/acción colectiva porque participan múltiples actores y, por ende, requiere (genera o dispone de) una instancia/agencia de gobierno con la función de resolver o facilitar la solución de los problemas centrales mediante la cooperación (coordinación-complementación) y su eficacia. Esto no quiere decir que se elimina el conflicto.

La gobernanza reconoce a los órdenes de gobierno no como apéndices del poder central, sino como pesos y contrapesos para mayor pluralidad y participación (artículos 25³⁶ y 26 constitucionales). Una buena gobernabilidad depende de acuerdos entre élites dirigentes (acotadas) con una mayoría significativa para resolver y/o en su caso aceptar soluciones. Ante problemas complejos e imprevisibles por fragmentación entre actores y variables, los países que tengan mejores capacidades para detectar emergencias y cambios significativos tendrán ventajas competitivas. La gobernanza anima a mejorar capacidades para anticipar e innovar con investigación prospectiva.

Pero ello requiere de un verdadero flujo de la información gubernamental y la metodología empleada, además de la certidumbre y confianza del cumplimiento de los acuerdos establecidos, pese a los pesos y contrapesos de poder de los diferentes actores y sus instituciones. Se considera que, si bien en la gobernanza persisten las relaciones y correlaciones de poder para empujar una política pública o un plan de gobierno, también deben tomarse en cuenta situaciones de emergencia o de pobreza que requieren la concurrencia de todos los actores en el territorio. De tal suerte que la gobernanza no sólo queda a un nivel ideológico o mediático, sino que requiere de una participación consciente en virtud del grado y complejidad de los escenarios, sobre todo en el nivel local.

³⁶ (...) la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional (...).

1.2.4 La medición de la gobernanza

La medición de los actos de la gobernanza no es cosa sencilla, cuando se dan acuerdos, convenios y negociaciones que no son transparentes o no se generan documentos. Por ello es muy útil el proyecto de indicadores de gobernanza mundial (GTI)³⁷: voz y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia; eficacia del gobierno; calidad regulatoria; estado de derecho y control de la corrupción. Esto incluye el proceso por el cual los gobiernos se seleccionan, son monitoreados y substituidos efectivamente; la formulación e implementación políticas; el respeto de los ciudadanos y el estado de las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos.

Lo presentado muestra la convergencia de las definiciones de gobernanza como conjunto de procesos de dirección/coordiación, supervisión/control de una organización pública y de comunicación y rendición de cuentas sobre sus decisiones, acciones, productos y resultados, procesos que están estructurados por normas, procedimientos, instancias de control y validación; Así como información y rendición de cuentas sobre sus decisiones, acciones y resultados. Los procesos directivos están estructurados por normas y procedimientos que: a) definen los actores (personales y/o colegiados) que tienen el derecho de adoptar las decisiones directivas de la corporación, sus atribuciones y responsabilidades específicas y las relaciones que deben establecer entre ellos y con otros actores dentro y fuera de la organización en su decisión directiva; b) regulan el proceso de decisión directiva y el de validación del contenido de la decisión, así como seguimiento, control, auditoría, evaluación de los recursos y las acciones que se ejecutan con el fin de que las decisiones adoptadas sean implementadas eficazmente y produzcan los beneficios públicos esperados; y, c) prescriben las acciones de comunicación que deberán llevar a cabo los dirigentes para informar a las autoridades, los ciu-

³⁷ El GTI se produce por Daniel Kaufmann, Brookings Institución Atar Fray, BM Grupo Massimo Mastruzzi y el Instituto del Banco Mundial. Este conjunto de datos de investigación resume las opiniones sobre la calidad del gobierno de un gran número de empresas, ciudadanos y expertos encuestados. Estos datos se obtienen de una serie de institutos de estudio, think tanks, ONG's, organizaciones internacionales y empresas del sector privado. No reflejan la opinión oficial de la Institución Brookings, el BM, sus directores ejecutivos o los países que representan. Son utilizados por el BM para asignar recursos.

dadanos y los miembros de la organización sobre el contenido de sus decisiones, sus actividades, el uso de los recursos públicos y los resultados de sus decisiones, en tanto las organizaciones administrativas públicas existen para producir beneficios públicos a sus ciudadanos y, en consecuencia, están obligadas a informarles y rendirles cuentas.

Uno de los instrumentos más eficaces para impulsar en los hechos la gobernanza, en materia de participación y política de vivienda ha sido el Observatorio Urbano Mundial (GUO):

Los Observatorios Urbanos surgen como un instrumento de UN-Hábitat para impulsar el proceso de desarrollo urbano sostenible. Por medio de éstos, se pone en marcha foros permanentes de discusión entre los actores pertinentes para evaluar y monitorear las políticas públicas urbanas, y a partir de este ejercicio participativo, formular sugerencias y posibles correcciones de ruta a las esferas gubernamentales. Una tarea adicional de estos foros es generar datos e informaciones y estimular un análisis integral para que esta concertación de actores se mueva proactivamente hacia la superación de la pobreza urbana, en estrecha relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio³⁸ y la implementación progresiva de la Agenda Hábitat y la Agenda 21.

En el portal del Observatorio Urbano de San Luis Potosí (OUSLP), por ejemplo, aparecieron una serie de indicadores para vivienda, gobernanza y desarrollo social, véase cuadro 10.

³⁸ El año 2000 en las Naciones Unidas, el período de sesiones fue declarado como la Asamblea del Milenio. Se establecieron 8 objetivos de desarrollo del Milenio: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre 2. Lograr la enseñanza primaria universal 3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer 4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años 5. Mejorar la salud materna 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, (7.D.) Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios. (7.10.) **Proporción de la población urbana que habita en viviendas precarias** – Reformulado y, 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Cuadro 10
Indicadores de desarrollo urbano

Vivienda	Gobernanza	Cohesión sociourbana
Estructuras durables. Hacinamiento.	Ingresos gobierno local	Homicidios
Acceso al agua. Acceso a instalaciones sanitarias. Conexiones domiciliarias.	Participación electoral	Hogares pobres
Relación precio-vivienda. Abandono; relación precio-tierra-ingresos. Vivienda adecuada. Financiamiento de vivienda.	Ciudadanos y Descentralización	Tasa de alfabetismo
	Participación ciudadana	Matrícula escolar
	Transparencia	Mujeres abastecedoras
	Rendición de cuentas	

Fuente: Elaboración propia con información de observatorio-urbano.habitat.uaslp.mx (22/10/2014).

En el OUSLP existió relación entre una política de vivienda y participación ciudadana, y se permitió visualizar un conjunto de indicadores. Cabe resaltar la información que presentan de vivienda en hacinamiento por municipio en 2005. La participación ciudadana se ubica en la planeación y ejecución de acciones de desarrollo urbano y su meta de la Agenda Hábitat fue “Promover la descentralización y fortalecer a las autoridades locales. Involucrar a la población en los procesos de conducción de una ciudad...” Se presentan respuestas a preguntas como ¿Se involucra a la Sociedad Civil en un proceso de participación formal previo a:

a) Propuestas para nuevos caminos y carreteras? **sí**; b) La modificación de la zonificación? **no**; c) ¿Grandes proyectos públicos? **Parcialmente**. En cuanto a la pregunta de transparencia ¿Son seguidos los siguientes procedimientos por las autoridades locales? 1. Auditorias regulares e independientes de sus cuentas. Metodología, **sí**; 2. Publicación formal de contratos y ofertas para proveer servicios locales, **sí, en algunos casos**; 3. Publicación formal de presupuestos y contabilidad, **sí**; 4. Sanciones a servidores públicos, **en algunos casos**; 5. Disposición de una línea telefónica para recibir quejas o denuncias de corrupción, **sí**; 6. Disposición de una agencia local para investigar sobre casos de corrupción, **sí**.

Como se puede constatar las respuestas son escuetas y no proporcionan información mayor o cuantitativa, pero no deja de ser un verdadero avance para el inicio de la medición de la gobernanza.

1.3 Gobernanza Metropolitana (GM): concepto

La intención de este apartado es presentar el estado del arte de la GM con el fin de contar con los elementos teóricos que permitan aterrizar la relación de la participación ciudadana y la política de vivienda en los municipios de HZT, ubicados en las periferias a la ZMVM.

1.3.1 Los problemas metropolitanos

Es común observar ciudades latinoamericanas con falta de infraestructura y capacidades institucionales, donde se hacen más evidentes los problemas sociales y la desigualdad: acumulación de pobreza en la periferia, exclusión de grupos marginados de la vida urbana; núcleos de violencia e inseguridad o ciudades sin rumbo, falta de planeación, sin redes de políticas o acción pública de desarrollo metropolitano, falta de ingresos propios y que son altamente dependientes de la transferencia de recursos. En este contexto las zonas metropolitanas se pueden definir como:

Conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 000 o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica. También se incluyen a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas de las Zonas Metropolitanas en cuestión.³⁹

Las zonas metropolitanas a nivel global, tiene una mayor extensión geográfica de, de acciones e instituciones que regulan, o imponen, condiciones para una economía política de las regiones urbanas, con retos de crecimiento urbano y de la población en detrimento de lo rural, progresos tecnológicos en transporte y comunicaciones, movilidad de las empresas y de los ciudadanos. Las regiones urbanas se confrontan al problema de gobernanza horizontal en una zona geográficamente extensa. La ocupación del suelo y la actividad económica trans-

³⁹ SEDESOL, CONAPO e INEGI (eds.), *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010*, primera edición, México, 2012, p. 25.

cienden a menudo los límites institucionales desbordando el ámbito de competencia de las instituciones gubernamentales preexistentes. Este proceso supone ausencia de control o de directivas sobre el desarrollo territorial; el desarrollo urbano sólo puede limitarse y regularse mediante una acción cooperativa entre los gobiernos locales afectados, que aceptan superar sus estrategias.

Unidades de gobierno pequeñas, como los municipios de HZT, deben hacer frente a la dificultad de atraer y desarrollar el potencial administrativo y técnico para la regulación del territorio. Agrupar sus medios de acción les permite ganar en eficiencia y realizar economías de escala. Falta concertación estructural a la hora de solucionar problemas comunes, la acción colectiva es aún una excepción. Las decisiones y acciones adoptadas por un gobierno local afectan a menudo las decisiones de otros gobiernos. La interconexión entre los asuntos es una de las principales problemáticas. Estos fenómenos explican en parte que los retos asociados a la gobernanza de las zonas metropolitanas determinen un tipo de relaciones entre los poderes tanto verticales como horizontales. Por otra parte los problemas socioeconómicos a los que se enfrenta el gobierno nacional (urbanismo, vivienda, seguridad, entre otros) se confunden con los de las regiones metropolitanas. Generalmente los municipios quedan cautivos por élites de poder externo.

1.3.2 Diferentes definiciones de Gobernanza Metropolitana (GM)

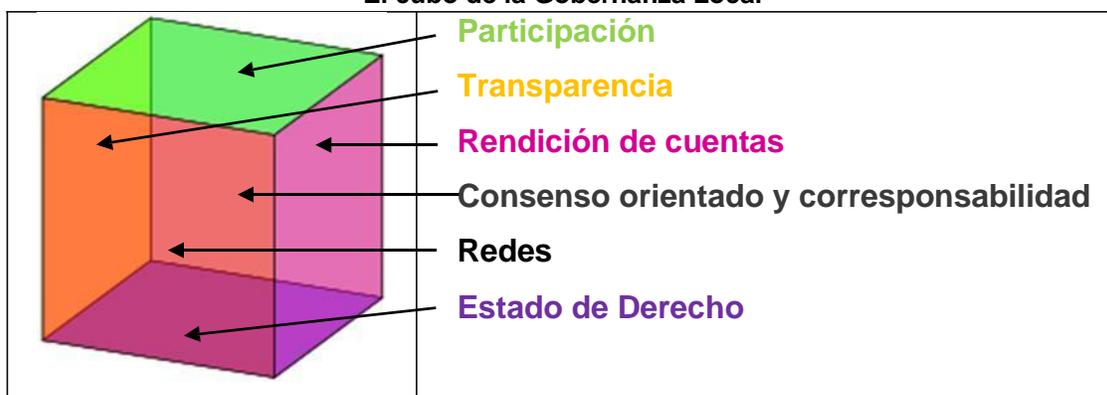
Es poco frecuente encontrar el término GM; en cambio, se utilizan conceptos afines como gobernanza territorial, local urbana, urbana, (urbana) integrada.⁴⁰ GM se inscribe dentro de un paradigma neo-institucionalista; es el resultado de una transformación del conjunto de instituciones de la sociedad cuando se vuelven más complejas, con urgencia de una mejor forma de gobernar y consecuentemente más relevantes en la construcción del sentido político de la colectividad.

⁴⁰ OCDE se refiere a “elaboración de políticas coherentes”, la OMS y la CEPE hablan de “integración de políticas” y el Gabinete de la Presidencia del Reino Unido, de “elaboración de políticas transversales”. Existen conceptos semejantes como “coordinación política” (Challis), “toma de decisiones concertada” (Warren), “política conjunta” o “gobierno conjunto” (Wilkinson, Appelbee y Ling) e “integración de políticas” (Stead).

La GM considera a la ciudad en un contexto amplio: ¿Por qué ocurren las cosas?, ¿quién se beneficia o perjudica?, ¿existen teorías administrativas y gerenciales de la gobernanza?, ¿cómo implementarla?, ¿cómo administrar la ciudad? La idea de GM asume que ciertos arreglos institucionales pueden generar incentivos para que las autoridades locales cooperen entre sí, formen redes plurales de cooperación y coordinación para alcanzar fines comunes y definan políticas públicas regionales y acuerdos de cooperación entre municipalidades para avanzar. Las tendencias de GM local es a menudo producto de políticas e instituciones federales: políticas de desarrollo urbano, de vivienda, programas de transporte, planificación local, políticas de ayuda social y educación, entre otras. Todas ellas requieren de una nueva forma de gobernar donde se coordinen actores y se realicen alianzas y/o coaliciones de grupos políticos para alcanzar objetivos generales con nuevas estructuras de toma de decisiones, cambios institucionales en las autoridades municipales, inclusión de la sociedad civil y el sector empresarial. Una nueva forma de convivir en territorios con una población en transición.

GM es una acción pública local integrada por componentes de actores gubernamentales y no gubernamentales, resultado de acomodados, sistemas de regulación y arreglos institucionales que se han construido y se construyen a través del tiempo en el interior de cada coalición de actores, con un sustento legal y legítimo que permita actuar flexible y oportunamente ante contingencias en una sociedad cada vez más compleja. En el esquema 2 se aprecian los componentes de la GM.

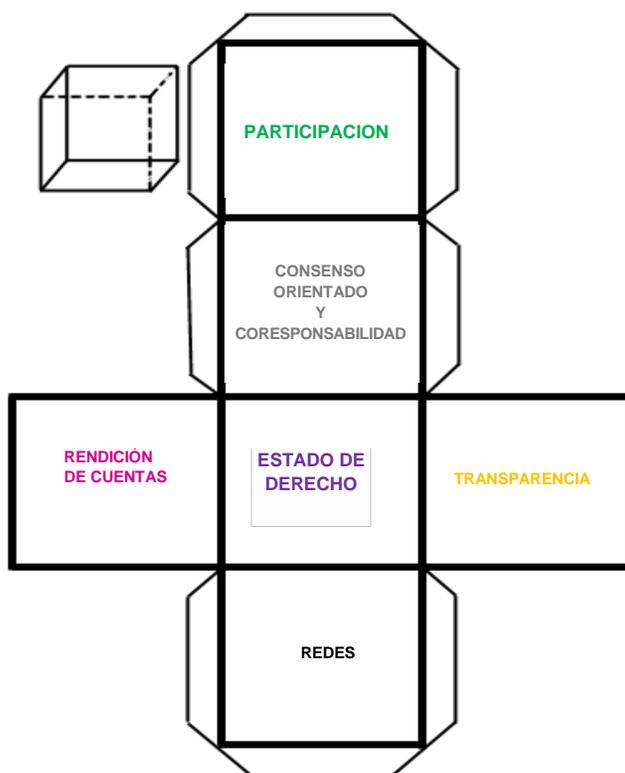
Esquema 2
El cubo de la Gobernanza Local



Fuente: Elaboración propia complementado con esquema de Núñez González.

El Cubo de la Gobernanza Local⁴¹ tiene en su superficie superior a la participación, que se interrelaciona con la rendición de cuentas, la transparencia y el consenso-corresponsable; todos ellos tienen como base el Estado de derecho. En relación al componente de eficiencia, Sánchez⁴² considera que debe cambiarse por redes de relaciones, nodos e interacciones entre los diferentes actores que permiten llegar a acuerdos, dialogar, coordinarse y evitar el conflicto. Para fines pedagógicos se presenta desglosado el cubo de la gobernanza local en el esquema 3.

Esquema 3
Plano bidimensional del cubo de gobernanza



Como puede apreciarse el Estado de derecho es sustento, porque conecta las otras condicionantes para la gobernanza GM, ya que no sólo da cumplimiento a la

⁴¹ Núñez González, Patricia, *El enfoque de Gobernanza en el estudio de la obra vial de impacto significativo, estudio de caso: Distribuidor vial el molinito, Naucalpan de Juárez, Estado de México*. México, Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, FCPyS- UNAM, 2014, pp. 100 y 1001.

⁴² Sánchez González, José Juan, Seminario del Doctorado de Ciencias Políticas y Sociales, FCPyS-UNAM, México, 2014.

legalidad, sino también a la legitimidad, elementos básicos para la legitimidad de las instituciones públicas y privadas, lo que a la vez impulsa la participación ciudadana.

Como ya se ha dicho, no existe con claridad la distinción o el uso generalizado del concepto de GM, existen términos similares o comunes como gobierno metropolitano, Gobernanza Urbana Integrada, Gobernanza Local, Gobernanza Local Urbana, Gobernanza Local y Gobernanza Territorial. Véase sus definiciones en el cuadro 11.

Cuadro 11
Conceptos relacionados con la GM⁴³

Concepto/ Autor	Definición o aspectos fundamentales
Gobernanza Metropolitana (Gobierno Metropolitano) (Libre)	Acuerdos institucionales en dos extremos, un gobierno que se basa en una estructura jerárquica, formal, de poder central, a municipios se les niega su autonomía; y en el otro extremo, gobierno de estructura horizontal, tiene menos o ningún control ejecutivo sobre la metrópoli, los municipios tienen el control total sobre sus jurisdicciones (van der Berga <i>et al.</i>). Modelo metropolitano, el gobierno tiene legitimidad política que obtiene por elección, la autonomía multinivel de amplio alcance y cobertura territorial pertinente. Evita "fragmentación" y reduce municipios. Debe ser investido de poder, autonomía y legitimidad.
Gobernanza urbana integrada (Hanns-Uve Scheler) (EA/UE)	Gestiones transversales en la elaboración de políticas, traspasan las fronteras políticas establecidas; incluye la gestión de la responsabilidad política dentro de una organización o sector. Consta de integración horizontal entre sectores políticos como de una integración intergubernamental vertical (entre distintos niveles de gobierno), además de traspasar fronteras administrativas (autoridades municipales-administración regional/nacional y administración-sociedad civil).
Gobernanza Local (Bardhan-Centelles)	Descentralización del poder estatal o provincial, la rendición de cuentas es débil, está sujeta a captura por parte de las élites locales. En un entorno de interdependencia creciente el gobierno municipal debe generar mayores capacidades para establecer acuerdos e impulsar proyectos con otros gobiernos, actores privados y públicos.
Gobernanza urbana y/o local urbana, (Zavala)	Interacción multinivel hacia la sociedad que fomenta su participación en lo público; articulación con actores del mercado e interacción multinivel con acciones de política pública local-municipal. Estructura de actores institucionales y sociales que toman decisiones en ejercicio del poder local. Implica la regulación de relaciones entre lo político/administrativo local, y entre estos y la sociedad. Se ha transitado a depender de nuevos actores desde acciones de vecinos hasta multinacionales sin tener necesariamente presencia física en el territorio pero sí con influencia.

(continúa)

⁴³ Ponce Adame, Adelaida Hester y Sánchez Gutiérrez, Gabriela, coordinadoras, *Cooperación internacional para el desarrollo local. Aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones*, México, UAM-A e Instituto Mora, 2010, p. 35.

Cuadro 11
Conceptos relacionados con la GM
 (continuación)

Concepto/ Autor	Definición o aspectos fundamentales
Cooperación Internacional para el Desarrollo Local (CID) (Ponce y Sánchez) ⁴⁴	Forma de cooperación entre actores locales que trasciende las fronteras nacionales, en dos ejes, gobiernos locales desarrollan capacidades de gestión desde una perspectiva descentralizada, permite ampliar un margen de maniobra frente a los gobiernos federales y los donantes (cooperación condicionada).
Gobernanza Territorial (Farinós)	Práctica o proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio. El resultado de esta organización es la elaboración de una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valorización del capital territorial, necesaria para conseguir la cohesión territorial sostenible a los diferentes niveles, desde el local al supranacional.

Fuente: Elaboración propia.

La GM no es necesariamente el porvenir de las metrópolis: en Europa, por ejemplo, existe un problema de efectividad/eficacia de políticas públicas que los dispositivos de la gobernanza no resuelven. Se presentan problemas de implicación y de participación de los actores económicos/sociales, y de la población misma, en las políticas públicas. Al desdibujar las fronteras entre lo político-económico y entre lo público-privado se suscitan numerosas críticas, y al negar el conflicto se es incapaz de producir las decisiones necesarias de cara a las demandas de las poblaciones urbanas.

Todo esto hace parecer a la GM como un proceso de transición porque se ve cómo las metrópolis europeas evolucionan hacia una ingobernabilidad estructural debido al crecimiento de la conflictividad de la sociedad urbana, causada por la fragmentación que se desarrolla en ella; se pone énfasis en la emergencia de nuevos actores hegemónicos cuya configuración puede variar según los países y las metrópolis consideradas.⁴⁵ Por tanto la GM se encuentra en debate y en construcción, no existe una definición única; sin embargo, partiendo de una definición

⁴⁴ Santos Zavala, José, "Logros pendientes y consecuencias institucionales de la gobernanza local urbana. El caso del municipio de San Luis Potosí", en Porras, Francisco (coord.), *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, Instituto Mora, México, 2012, p. 388.

⁴⁵ Lefèvre, *La planificación de las metrópolis europeas entre gobierno y gobernanza urbana*, No. 8, 2003.

es posible iniciar ubicar la investigación torno a la participación ciudadana, la política de vivienda y las acciones de los actores.

Para efectos del presente análisis, la GM se asume como la cooperación interjurisdiccional y la gestión de la red formada por los grupos de interés involucrados en un tema público de importancia metropolitana. Cuando la jurisdicción de las autoridades municipales llega a cubrir el conjunto del área metropolitana, es posible que contradicciones de otra índole puedan introducir obstáculos a su acción. Por un lado, los gobiernos locales o el nivel nacional pueden limitar sus poderes; por otro, la fragmentación de las administraciones y de otros prestatarios de servicios (vivienda, agua, drenaje, etc.) pueden igualmente dificultar su actuación”.⁴⁶

La expansión del mercado inmobiliario sigue esta evolución territorios más amplios, tratando de amoldarse a los contornos de las zonas metropolitanas funcionales, integrando más actores y volviéndose más intersectorial mediante innovaciones que se dan en la mayoría de los países.

Existe la hipótesis de que la era de la gobernanza sólo es un intermedio que está llegando a su fin y que puede dar lugar a dos evoluciones: 1. Una ingobernabilidad estructural debido al crecimiento de la conflictividad de la sociedad urbana causada por la fragmentación que se desarrolla en ella (fragmentación en el seno de los sistemas políticos, económicos, sociales y en las relaciones entre estos sistemas); y 2. Evolución posible, pone énfasis en la emergencia de nuevos actores hegemónicos cuya configuración puede variar según los países y las metrópolis consideradas.

En este último caso, la planificación aparece como el lugar donde se lleva a cabo la constitución de estos nuevos actores hegemónicos y, a la vez, como lo que está en juego con ella.⁴⁷ La planificación espacial ha pasado a ser territorial.⁴⁸ Ha

⁴⁶ Jeffere y Sellers Vincent Hoffmann-Martinot, *Gobernanza Metropolitana (Metropolitan Governance. United Cities and Local Governments, World Report on Decentralization and Local Democracy)*.2008, pp. 255-279. Washington, D.C.: World Bank. Describe condiciones y retos de la gobernanza metropolitana. Presenta alternativas institucionales para la gobernanza de las áreas metropolitanas: reformismo supramunicipal (viejo regionalismo), policentrismo territorial (elección pública, los proyectos metropolitanos se implementan a través de acuerdos sectoriales específicos) y “nuevo regionalismo”.

⁴⁷ Lefèvre, *op. cit.*

cambiado su contenido, su escala, su intersectorialidad y su participación, por crisis o una serie de "querellas y conflictos político económicos entre municipios e instituciones rivales" generados por la tentación de que "el cambio de registro de la planificación pueda servir para que las metrópolis pasen a ser nuevos territorios políticos".⁴⁹ La política de transporte y la de desarrollo estratégico y regeneración urbana sí han permitido una acción más integradora entre las políticas públicas y la lógica de terceros actores económicos y sociales.

Fuera de los organismos oficiales, existen dos importantes referencias internacionales sobre la GM: 1. La red de regiones y áreas metropolitanas europeas, y 2. Una comisión sobre la GM para la dimensión metropolitana. Las cuales conllevan las estrategias regionales integradas, la participación de los agentes metropolitanos, las competencias metropolitanas, las capacidades metropolitanas y el proceso de planificación metropolitana.

De estas referencias se ha creado una comisión específica de GM que ha realizado un cuestionario que las ciudades miembros deben completar en relación a diez grandes temas, de los cuales se destacan: 1. Estructuras e instancias, representación política; 2. Responsabilidades de las diferentes instancias; 3. Poderes de las diferentes instancias; 4. Fuentes de financiación; 5. Ejecución presupuestaria; 6. Democracia local; 7. Reducción de la pobreza; y 8. Grandes realizaciones metropolitanas.

Sin embargo, desde la investigación y la academia se ha demostrado que el término medio de la GM, entre el gobierno autoritario y la ingobernabilidad, no es tan virtuoso como pudiera pensarse.⁵⁰ Se está ante un rico debate animado espe-

⁴⁸ Rafael de Miguel González, Boletín de la AGE, No. 48, pp. 355-374. *Planificación territorial, gobierno y gobernanza metropolitana en las grandes ciudades españolas*, Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio, Universidad de Zaragoza, 2008.

⁴⁹ Lefèvre, *op. cit.*

⁵⁰ Lefèvre, Christian y Jouve Bernard, *Metrópolis ingobernables: Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Université Paris-Est Marne-la-Vallée (UPEMLV) Ecole des Ponts ParisTech, 2002. Se problematiza la transformación de las ciudades en internacionalización económica y descentralización política, lo que genera fragmentación urbana y nuevos conflictos de intereses. En las ciudades, "nuevos territorios políticos" requieren circunscribir los contornos. En la metrópoli el punto crucial es la cooperación u oposición entre el centro de la ciudad y los municipios periféricos. Lo micro-macro está ligado a la legitimidad/eficacia de políticas públicas. Así, a mayor autonomía de las ciudades el Estado y la "federación" deberían permitir un renacimiento de la democracia local. La falta de reconocimiento jurídico y político de las

cialmente por los propios agentes metropolitanos, ya se trate de los gobiernos regionales o locales que forman parte de estas redes de cooperación urbana o los actores y los poderes públicos en forma de coaliciones, redes y regímenes, entre otros.

La GM se fundamenta en el consenso, la codecisión, la coproducción y la corresponsabilidad territorial, de tal suerte que se nutre de teorías y conceptos que le han antecedido y están relacionados, sobre todo, con acciones interorganizacionales, gubernamentales y no gubernamentales ejecutadas en lo espacial, como puede corroborarse en sus diferentes enfoques en el cuadro 12.

Cuadro 12
Enfoques y teorías de la acción territorial

Enfoques	Descripción general	Enfoques	Descripción
Desterritorialización, Intensificación de relaciones supraterritoriales, (Scholte).	Transacciones disociadas de toda lógica territorial-espacio de relaciones sociales, ya no puede ser cartografiado en lugares-distancias-fronteras territoriales.	Administraciones Públicas Cooperativas (Régies Coopératives), (Lamberneg)	Miembros son parte del derecho público. Finca- das en economías de escala para reducir pre- cios en beneficio de las comunidades.
Metropolitanismo global, Red Plux Clúster. (Porter, Michael E. y Kramer, Mark R.)	Efecto gubernamental de globalización. Reorganización urbana a expensas de institu- ciones rurales que tienden a colapsar su economía.	Gobernanza, Maynetz, Meneguzzo, Aguilar Villanueva, Alcántara, Amadeu, Claus Offe, Guy Peters y Luciano.	El gobierno se alía a organizaciones de volun- tarios y ciudadanos para consultar, incluir y repre- sentar en políticas públi- cas.
Interconectividad (Tomlinson; Castells)	Basada en las TIC a alta velocidad "en tiempo real", términos claves interconexio- nes/redes/flujos.	Ambigüedad en el acto decisorio (Del Castillo)	Complejidad. Control limi- tado de consecuencias de las decisiones.
Interland-Umlad, Alix, Van Cleef y Zubieta.	Término geográfico de ciuda- des en puertos y su área de influencia.	Transversalidad (Félix Guattari).	Políticas que se coordinan entre diferentes niveles de gobierno.
Zonas Conurbadas (intraestatales e interestatales)	México, áreas en programa de ordenación de zonas co- nurbadas, coherencia en las acciones de los diferentes niveles de gobierno.	Gobernanza y Zonas Metropolitanas, (Ortegón).	Participación incluyente de personas en decisio- nes, más allá de fronteras para democracia en co- rresponsabilidad.

(continúa)

regiones no queda todavía, según los autores, a un nivel territorial "bastante eficiente" para considerar una transformación real de su peso institucional.

Cuadro 12
Enfoques y teorías de la acción territorial
 (continuación)

Enfoques	Descripción general	Enfoques	Descripción
Cohesión territorial Programas comunitarios de cooperación y observatorio en red. Ordenación del territorio europeo.	Estrategia territorial, diversidad/competencia/ sustentabilidad/sinergias de crecimiento/innovación/reducir desventajas de territorios y reforzar cooperación transfronteriza.	Multi-Level-Governance(gobernanza con varios niveles institucionales) (Rhi-Sausi, J. L.)	Relaciones entre competencias de los niveles de gobierno, requiere acción desde abajo y arriba, las decisiones estratégicas son concertadas.
Mancomunidad Metrópoli. (Giraldo).	Asociación de municipios para atender problemas, potenciar-construir-alternativa-común.	Gobernanza Global	Organizaciones supranacionales y con políticas globales.
Redes supraterritoriales	Ciudades mundiales de interfaces global-local. Disponen de equipamiento para canalizar recursos.	Gobernanza Metropolitana (Sellers).	Acciones e instituciones que regulan condiciones en economía y política urbana.

Fuente: Elaboración propia.

Al parecer la idea de planeación urbana como instrumento racionalizador de la vivencia y convivencia de la población en un espacio territorial, en la ciudad-municipio, ha sido sustituida por acuerdos, coordinación y colaboración de los actores involucrados. Sin embargo conviene retomar la idea Ziccardi en el sentido de que la gobernanza, bien empleada, genera participación, rendición de cuentas y transparencia.⁵¹ Por ello, hablar de relaciones interorganizacionales, intergubernamentales, organismos o instituciones metropolitanas, se acerca al modelo de GM en la medida en que tienen el potencial de crear foros para generar consensos y dar una perspectiva regional a algunas obras públicas.

Sin embargo, en las estructuras que se forman para aprobar los proyectos no necesariamente se incentiva la participación conjunta de municipios o la cooperación intermunicipal. La forma en que se presentan los proyectos pone a los municipios en competencia por recursos, más que en cooperación. El Fondo Metropolitano en México por ejemplo, permite generar estructuras de GM y nuevo

⁵¹ Ziccardi, Alicia, Ideas generadas en el "Seminario Pobreza Urbana, Política Social y Participación Ciudadana" de posgrado de Urbanismo, semestre 2014-1, México, IIS-UNAM.

regionalismo únicamente en la medida en que se incorpora a las autoridades locales en la evaluación del impacto metropolitano de los proyectos propuestos.

1.4 La Gobernanza Metropolitana (GM) y la participación social

Una de las diferencias entre participación social de los países emergentes y participación ciudadana de los desarrollados es que la primera es de tipo colectiva, en tanto la segunda tiende a la individualidad como derecho. En los dos tipos de participación su fortaleza es el grado de influencia en las políticas públicas de gobierno; en este sentido, para Borja “un desarrollo pleno de la ciudadanía se adquiere por medio de una predisposición para la acción, la voluntad de ejercer las libertades humanas, de asumir la dignidad de considerarse igual a otros [...] una vocación de ciudadanía.”⁵²

Democracia y participación se complementan, ya que la participación cívica es la democracia como forma de acción, no como estructura; es indicador de una sociedad concreta local-municipal, no sólo con las libertades básicas del voto o de expresión, sino también para transformar el medio en que viven y de control de sus órganos políticos.⁵³

Duhau y Schteingart resumen los atributos que diversos autores destacan como los que definen un carácter democrático (participativo): a) pluralismo en la gestión; b) desconcentración de las decisiones del presidente municipal; c) administración eficiente y eficaz, no partidaria; d) transparencia y rendición de cuentas; y e) participación ciudadana en la definición de las políticas.

En México, democratización local significa pluralidad, descentralización, recuperación del poder de autodeterminación y de la identidad regional, racionalidad administrativa y rehabilitación de la ciudadanía civil y política, que fueron deformadas por la cooptación corporativa y clientelar. En relación con el desarrollo de la dimensión participativa, ésta debe permitir la conformación de sujetos de la participación; es decir, de grupos de ciudadanos dotados de la suficiente autonomía

⁵² Borja, Jordi, *op. cit.*, p. 25

⁵³ Reyes, Román, (director), *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales, terminología científico social*, España, Universidad Complutense de Madrid-Plaza y Valdés, 2009, p. 2339 3(038).

para aprovechar la estructura de oportunidades abiertas por los cambios políticos e institucionales. Si se toma la muestra completa de municipios metropolitanos y se hace la diferenciación estricta entre aquellos que han innovado al menos una vez (Tecámac) y aquellos que no lo han hecho (Zumpango y Huehuetoca), la variable complejidad social cobra significancia y se refuerza el argumento de que una mayor intención e incidencia de la participación puede favorecer un fortalecimiento de prácticas participativas en contextos urbanos más desfavorecidos. El impacto de la acción pública puede ser modesto en términos del proyecto de ciudad, pero rico en el fortalecimiento de competencias y capacidades para la atención de necesidades y resolución de problemas públicos.⁵⁴

El enfoque de redes como aproximación a la gobernanza en las políticas públicas⁵⁵ subraya lo interactivo de los procesos políticos, con instituciones relativamente estables sostenidas por flujos de recursos. Las teorías sobre redes asumen que el poder de un actor está relacionado con los recursos que posee, y el papel de la gestión está dirigido a mejorar y mantener la interacción entre los diferentes actores implicados y a unir los objetivos y enfoques de los diferentes actores. Es importante entender el contexto institucional y si es necesario cambiarlo para lograr acuerdos y alianzas.

Se define la ciudadanía como el conjunto de derechos y deberes que vinculan al individuo a la plena pertenencia a una sociedad y refiere tres elementos constitutivos: el civil, el político y el social. El civil incluye los derechos indispensables para el ejercicio de las libertades individuales, personales, de palabra, pensamiento, creencia, propiedad, justicia. El derecho político se refiere a participar en el ejercicio del poder político bajo las formas y modelos permitidos. Los sociales suponen márgenes de redistribución económica, condicionada por coyunturas de cada país, la posibilidad de presión y negociación de los grupos interesados y el

⁵⁴ Cabrero Mendoza, *et al*, "Desigualdad y democracia en ciudades mexicanas. Análisis de la acción pública local en municipios urbanos marginados" en Casas Guerrero, Rosalba y Carton de Grammont, Hubert, *Democracia, conocimiento y cultura*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales/Bonilla Artigas Editores, p. 93, <http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/handle/IIS/4380> (23/08/15)

⁵⁵ Klijn, Erik-Hans, "Las Redes de Políticas Públicas [...] *op. cit.*, p. 238.

rol asumido por el Estado, y pasan por dos vertientes: los derechos laborales y los de capital humano (salud, educación, vivienda, entre otros), Marshall.⁵⁶

Se considera que a mayor incapacidad de la sociedad para asegurar su supervivencia mayor gobierno como instancia directiva de la dirección de la sociedad. La correlación cambia si la sociedad posee capacidades informativas, cognoscitivas, tecnológicas, organizacionales, productivas, políticas de deliberación y de autorregulación mediante confianza y cooperación. Por ello, la gobernanza es un proceso de definición del sentido de dirección social, formas de organización para realizar objetivos y del modo de distribuir costos y beneficios (el gobierno ya no posee la exclusividad), resultado de la deliberación conjunta con organizaciones privadas-sociales, donde el gobierno y las organizaciones juegan roles cambiantes con acoplamientos recíprocos.

Lo cual explica la descentralización que caracteriza al actual proceso de dirección de la sociedad, su multipolaridad: no denota el orden social mediante mano invisible de mercados o sólo por los vínculos morales de solidaridad, confianza y cooperación de las organizaciones de la sociedad civil. Es un concepto de síntesis y sinergia. Remite a roles preponderantes de múltiples arreglos de diferentes actores (Estado, tercer sector y mercado) en el desarrollo, en la gestión de políticas públicas y en la prestación de servicios, característicos del Estado contemporáneo y del actual debate en materia de administración pública y gobierno.

Weber clasifica a las asociaciones en autónomas o heterónomas, y autocéfalas o heterocéfalas. La autonomía significa que el orden de la asociación es otorgado por sus propios miembros, mientras que la heteronomía es lo contrario. En las asociaciones autocéfalas el dirigente es nombrado según el orden de la asociación, mientras que en las heterocéfalas el dirigente es nombrado por alguien externo.⁵⁷ El asociacionismo regional y el surgimiento de actores en la configuración del desarrollo distinguen entre las asociaciones políticas y las asociaciones hierocráticas.

⁵⁶ Marshall, T.H., *Ciudadanía y clase social*, España, Alianza editorial, 1950.

⁵⁷ Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, FCE, 1964.

La multiplicidad de centros de decisión e instituciones no ha impedido la paulatina concentración de poder en unas pocas manos, siendo patente la percepción por parte de las sociedades occidentales de que muchos de los aspectos más relevantes de la vida cotidiana se deciden en organizaciones no sujetas a sufragio. Esta grave situación, con una mayor complejidad de las instituciones a la par que la concentración del poder en pocas manos, hace que los ciudadanos se alejen del entendimiento de la ciudad y sus políticas; no pueden decidir sobre el espacio en que habitan, el cual ven transformado sin necesidad y sin su opinión, ya que la ciudad se ha convertido en una mercancía y las operaciones sobre ella son cada vez *más rentables*.⁵⁸

Con la intención de mejorar la capacidad de gobierno se han creado coaliciones estratégicas interorganizacionales, incluyendo actores del entorno externo. La noción de red (*network*) puede llegar a constituir una herramienta útil para dar cuenta de la política de vivienda que exige la coordinación de diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en el marco de una interdependencia creciente.

En la gobernanza democrática, la correlación de fuerzas y nuevos equilibrios de poder reclaman espacios en la gestión de las políticas públicas. No es un proceso lineal. Requiere de civilidad, actores, cultura, grado de poder y de participación ciudadana. Rhodes considera un modelo de interdependencia en organizaciones a través de sus recursos y una coalición élite, con ejercicio del poder transparente, acceso a la información y que estimule la participación ciudadana para lograr compromiso y apoyo al gobierno (paneles de ciudadanos y presupuesto participativo) de excluidos, a manera de construir rampas que conduzcan a las personas a decidir por sí mismas, para crear confianza.⁵⁹

Los territorios, como construcción humana, aparecen cuando las personas los habitan como sociedades. Actores públicos-privados tienen posibilidades de orga-

⁵⁸ Paramio, Ludolfo, "La globalización y el malestar en democracia", en *Revista Internacional de Filosofía Política*, Número 20, 2002, pp. 4-23 en *Ciudades para un futuro más sostenible*. Boletín: Tierra y libertad, <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/aadel.html>; Delgado Jiménez, Alexandra, "De la participación ciudadana a la gobernanza urbana: transformaciones políticas y territoriales", Madrid (España), 2 de octubre 2009.

⁵⁹ Rhodes R. A. W., "La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno", *op. cit.*, pp. 99-118.

nizar sus comunicaciones, interacciones, conflictos, con el fin de resolver sus necesidades con las ciencias sociales, gobernanza y consensos que aporte al desarrollo urbano una perspectiva que asume el cambio social desde el gobierno con responsabilidades sociales de empresas y la participación ciudadana,⁶⁰ porque en la burocracia descansa la efectividad de la democracia, el apoyo a políticos e instituciones.

En la GM se requiere de civilidad de los actores urbanos, cultura, poder y participación ciudadana; aprovechar la inteligencia existente en el territorio y en la dinámica del avance económico; gobierno como actor principal, sus órdenes no son más apéndices del poder central, sino pesos y contrapesos en esquemas de mayor pluralidad y participación.

A manera de ejemplo, la *community care*,⁶¹ en una estrategia de intervención, interesa a todos los sujetos que, por motivos contingentes o estructurales, no están en situación de “arreglárselas solos”. La demanda asistencial puede ser económica, médica, educativa, de vivienda, ayuda momentánea, apoyo regular, de compañía, cuidado de casa y de la persona.

La *community care* hace referencia a aquel segmento de la población que está ubicado fuera de la natural comunidad de asistencia, en tanto nueva estrategia de intervención para reinsertar al usuario en el circuito de asistencia a nivel comunitario. Supone la existencia de una red pública de servicios, no su reducción o eliminación. Corresponde a los servicios públicos y a sus operadores crear el puente entre asistencia formal e informal.

La *community care* es un tipo de actividad que a nivel de programación se ubica en la lógica del *case-manager* [responsabilidad asignada a un operador para que desarrolle nuevas respuestas; conectarlas con los servicios existentes] y a nivel de realización presupone el trabajo de redes. Porque no se puede crear comunidad sin conflictos o enfrentamientos (violencia) cuando no existe una identidad, cultura, valores y ética común. El objetivo de esta actividad comunitaria es ubicar la distri-

⁶⁰ Mora Beltrán. “Territorio y desarrollo: bases conceptuales para la gobernanza local”, en *Revista Equidad y Desarrollo*. España, No.16, 2011.

⁶¹ Herrera, Manuel y Pedro Cestón, "Nuevas dimensiones de las políticas sociales: la community care", en *Las políticas sociales en las sociedades complejas*, Barcelona, Ariel Sociología, 200), pp. 171-199.

bución de los servicios lo más próxima a los destinatarios haciendo participar a los habitantes.

En el cuadro 13 pueden apreciarse los fundamentos de la *community care*, destacando la importancia de la asistencia, la vida en comunidad, soluciones transversales, fuentes de ayuda tanto formales como informales e ingresos públicos, privados o de la sociedad civil.

Cuadro 13
Fundamentos de la *community care*

Care (asistencia)	CARE = asistencia, cuidado, atención. CARE = intervención asistencial que presupone a) grados diversos de competencia técnico-profesional; b) niveles diferentes de participación de los asistentes; c) planos distintos de participación afectiva y psicológica. Grado de familiaridad entre asistente y asistido
Community (comunidad)	Hace referencia a: a) localidad de una persona o residentes de un territorio; b) capacidades de los ligámenes; c) es ambiguo + prescriptivo + analítico + descriptivo.
Propuesta de solución:	1) Teniendo en cuenta las fuentes de donde procede la ayuda a las personas; 2) Asumiendo que estas formas de asistencia se ubican a lo largo de un continuum que va desde el formal al informal (asistencia pública + asistencia informal + asistencia privada + voluntariado) = POLÍTICA TRANSVERSAL.
Fuentes de ayuda: formal e informal	Formal: lo profesional, universal, de neutralidad afectiva, regulado burocráticamente. Informal: sin formación profesional, particular, afectivo, regulación social y simbólicamente.

Fuente: Francisco de la Torre, Presentación en el Seminario de posgrado “Pobreza Urbana, Políticas Sociales y Participación Ciudadana”, Dra. Alicia Ziccardi, México, IIS-UNAM, semestre 2013-I.

1.4.1 La política de vivienda en la Gobernanza Metropolitana

El Estado es un ente abstracto y se materializa en el gobierno (el poder ejecutivo) y en el accionar de su administración pública. No resulta extraño que en el estudio de la política de vivienda se observe la dicotomía política-administración. Wilson distingue entre concepción y acción, que parecen estar formuladas como opuestas; sin embargo, son el basamento de la administración pública; división no entre voluntad que se impone y hecho que se cumple, sino entre planes generales y

medios especiales; esto es, a fin de cuentas, entre legislación y ejecución.⁶² Sin embargo la política de vivienda, debería convertirse en verdaderas políticas públicas de vivienda.⁶³

En la actualidad la “vivienda adecuada” es uno de los derechos humanos que visualiza a la persona como sujeta de derechos de un hogar digno en propiedad que los gobierno deben hacer cumplir.

1.4.2 La vivienda como un quehacer de la política

No hay duda de que “[...] el concepto de vivienda debe de ampliarse al de servicios habitacionales, ya que esta categoría permite relacionar dentro de la trama urbana a las viviendas entre sí y con los diferentes equipamientos que constituyen los consumos colectivos”.⁶⁴

Según Heller, la política es una conexión efectiva que nace y se mantiene según leyes relativamente específicas y presenta una determinada significación para el conjunto de la vida social. Ella despliega y aplica poder social organizado; cooperación humana dirigida por una ordenación regular común, de tal suerte que la acción técnica de gestión pública correspondería a una razón instrumental:

En cambio, cuando existen fuertes tensiones políticas, todas las relaciones sociales se hacen finalmente políticas e incluso llegan a estimar políticas actos tales como el alcantari-

⁶² Guerrero, Omar, *La administración pública del Estado capitalista*, México, fontamara, 1981, p. 104. En el *Glosario de Términos Administrativos*, Presidencia de la República, 1982. Es una actividad en torno a los gobiernos y Estados por la complejidad e importancia de las instituciones que los representan en la época actual. Características definitorias de la política: actividad humana que se desarrolla en torno a lo político; se produce en cualquier tipo de comunidad más o menos organizada, con estructuras de poder y/o autoridad e instituciones correspondientes.

⁶³ Políticas fundamentales. Principios básicos para la acción pública dictados por el Presidente de la República, en cuya esfera de influencia y aplicación pueden quedar involucradas todas las instituciones y niveles de la Administración Pública Federal o, en su caso, un sector administrativo o un organismo determinado según de la materia de que se trate, p. 127 *Glosario de Términos Administrativos*. Obtención de ventajas, bienes o privilegios por parte de grupos, individuos o sociedades; en situación de cambio y escasez de recursos o ventajas; y la búsqueda-obtención de bienes o ventajas inciden en las áreas de interés compartido. Burto, Hilda, *Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, p. 269, S/F.

⁶⁴ Grillo, Oscar, *et al.*, *Políticas sociales y estrategias habitacionales*, Espacio, Argentina, 1995, p. 1.

llado de una calle, el establecimiento de una fábrica o de un sanatorio o la construcción de una escuela.⁶⁵

Desde esta óptica resulta conveniente indagar ¿cuáles fueron las tensiones políticas que llevaron al gobierno multinivel a poner en marcha la política de vivienda municipal (2006-2012) como un problema de agenda pública? Responder a tal pregunta implica analizar reglas, instituciones y evidencias para definir: a) un sistema contractual para los objetivos fijados a cada dependencia y localidad; b) cristalización de la política en planes descentralizados, y c) un “poliorden”, no sólo como yuxtaposición de varios centros; sino también con base en la coherencia reflejada en una planeación urbana. En el cuadro 14 se integran diferentes definiciones y/o enfoques del término política para entender con mayor precisión su utilización como política pública de vivienda.

Cuadro14
Diferentes definiciones de política

Tipo de Política	Definiciones de los diferentes tipos de Política
Políticas fundamentales (tradicional)	Principios básicos para la acción pública dictados por el ejecutivo, en cuya esfera de influencia y aplicación pueden quedar involucradas instituciones de un sector de la Administración Pública Federal.
Política como acción gubernamental	Complejidad e importancia institucional de la comunidad, con estructuras de autoridad en competencia para la obtención de beneficios de actores; en escenarios de cambio y escasez de recursos e inciden en las áreas de interés compartido.
Política pública	Decisiones para resolver asuntos públicos; definidas por el gobierno, tomando en cuenta sectores de la ciudadanía y decididas por autoridades públicas legítimas; ejecutadas por actores gubernamentales en un proceso.
Política proceso Intersectorial	Enfrentar cambios por nuevos recursos políticos; complejidad de gestión pública en acceso a círculos de decisión: obtención de recursos de poder y formas de legitimación de acción pública; modificación de actores de estrategia de legitimidad política; capacidad como hacedores de política pública; partidos políticos con mejores elementos en la búsqueda del poder político y propuestas.

Fuente: Elaboración propia.

La política nacional de vivienda se definió como “el conjunto de disposiciones, criterios, lineamientos y medidas de carácter general que se establecen para coordinar las acciones de vivienda que realicen las autoridades federales de las

⁶⁵ Heller, *op cit.*, pp. 60 y 61

entidades federativas y municipales, así como su concertación con los sectores privado y social, con la finalidad de cumplir con el mandato constitucional del derecho a la vivienda digna y decorosa".⁶⁶ La política de vivienda del Estado de México⁶⁷ se consideró como "el conjunto de disposiciones, lineamientos, criterios y medidas de carácter general, contenidas en el Plan de Desarrollo del Estado de México y el Programa Estatal de Vivienda que, con base en los principios establecidos en esta Ley, tiende a procurar el derecho a una vivienda digna y decorosa".⁶⁸

La ciudad se divide socioespacialmente mediante los mecanismos del mercado inmobiliario, la participación política o por situaciones circunstanciales que determinan los usos del suelo, la vivienda y los asociados a habitar en el área específica, elementos que sitúan a cada quien en un espacio determinado por su ingreso. Los sectores de menor ingreso habitarán en las periferias marginadas de la economía urbana, de los servicios públicos y de las oportunidades de desarrollo.⁶⁹ Una tendencia de la movilidad de la población es que los sectores acomodados se desplazan hacia zonas con mejores servicios y con mayor calidad de vida. Paralelamente, los más pobres convergen hacia zonas con alquileres bajos. Cuando estas diferencias se corresponden con las fronteras entre municipios se observa, como consecuencia, el aumento de las desigualdades sociales debido a las disparidades en la oferta de servicios públicos. Por ello, la calidad de la vivienda y su evaluación con una serie de indicadores de servicio es una de las necesidades más apremiantes.

Finalmente la política pública de vivienda municipal integra un conjunto de decisiones tomadas frecuentemente por los gobiernos destinadas a resolver los problemas habitacionales. Desde luego, son diversos los enfoques y métodos de

⁶⁶ Artículo 4, fracción X, Ley de Vivienda, nueva ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de junio de 2006, texto vigente, última reforma publicada en DOF 16-06-2011.

⁶⁷ Política para la Autorización de Conjuntos Urbanos, es el que deben de cumplir con la normatividad establecida en los PMDU, además de que cuenten con la infraestructura hidráulica, sanitaria y vial; el equipamiento urbano y los servicios públicos necesarios para su ocupación y contribuyan al mejoramiento del orden urbano y de la imagen urbana.

⁶⁸ Artículo 10, fracción XV, Ley de Vivienda del Estado de México.

⁶⁹ Garrocho, Carlos, "Pobreza urbana en asentamientos irregulares de ciudades mexicanas: la trampa de la localización periférica", en Cabrero, *op. cit.*, p. 172.

política pública para la intervención gubernamental en la vivienda y que originan resultados distintos.⁷⁰

Pero se habla de políticas públicas sin una definición precisa; no toda intervención del estado en el espacio público está diseñada para resolver problemas públicos la gran mayoría están orientadas para enfrentar los efectos de los problemas ‘públicos (como los de vivienda y participación simulada), para lidiar con su presentación mediática pero no necesariamente para atacar las causas que lo generan. Políticas Públicas es una intervención deliberada del estado para intervenir en la solución de un problema público o para modificar el *estatus quo* en un sentido determinado⁷¹

Espacio público lo que es común a todos, lo que representa el interés “general” por sobre los intereses generales; lo que es “visible” o “manifiesto” en contra posición con lo “oculto” u “oscuro” y lo que es “abierto” o “accesible” todos o al menos a los que gozan del estatus de “ciudadanos”, en contraposición a lo clausurado para formar un espacio común conocido transparente e incluyente para un sentido determinado, lo público es el espacio político construido del lado del espacio y la sociedad, es de todos, se conoce y que es accesible. Si una política es capturada por unos cuantos, si es excluyente y si se convierte en un instrumento de todos deja de ser una política pública.⁷²

⁷⁰ Cada vez más la geografía y la demografía influyen en el curso de las políticas de vivienda. Consúltese a Pressat, Roland, *Diccionario de Demografía*, España, oikos-tau ediciones, 1987.

⁷¹ Merino Huerta, Mauricio, Políticas Públicas, *Ensayo de la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2013. También ver: <https://www.youtube.com/watch?v=-OGP6YLoHBA#t=2047.4337> (20/08/16).

⁷² Rabotnikof, Nora, *En busca de un lugar común, El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2011. Parte de Kant en su principio de publicidad y en la noción de espacio público de Reinhart Koselleck, Hannah Arendt, Jürgen Habermas y Niklas Luhmann. Se trata de reconstruir una noción de espacio público que supere la tentación antipolítica, pero que también vaya más allá del realismo mafioso.

CAPÍTULO II

LA GOBERNANZA METROPOLITANA Y LA POLÍTICA DE VIVIENDA: ¿UNA EXPERIENCIA COMPARTIDA?

*Yo amo a quienes no saben vivir de otro modo
que hundiéndose en el ocaso. Pues ellos son
los que osan al otro lado.*

Friedrich Nietzsche

El objetivo del presente capítulo es mostrar estudios sobre GM, que retomen, de alguna manera, la política de vivienda municipal y participación ciudadana en las zonas metropolitanas de la Unión Europea (UE) y en España y en casos de América Latina, a efecto de conocer su tendencia y mejores prácticas para entender que el caso habitacional del Estado de México en HZT no es un hecho aislado, ni espontáneo.

2.1 Las organizaciones internacionales

Existen contribuciones a la temática GM de la Alianza de las Ciudades, Unión de Ciudades Capitales de Iberoamérica (UCCI); Organización Mundial de Gobiernos Locales Unidos (CGLU); Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Urbano y Sostenible (HABITAT) que proyectan ideas para reducir la pobreza urbana con el intercambio de conocimientos entre ciudades, gobiernos, organismos internacionales de desarrollo e instituciones financieras.

NU-Hábitat y las principales organizaciones internacionales de autoridades locales⁷³ constituye una alianza centrada en las ciudades donde existen viviendas en barrios marginales, apoyan a gobiernos nacionales y subnacionales en estrategias

⁷³ V. Catálogo Iberoamericano y del Caribe de Mejores Prácticas, recoge las actuaciones con calificación de *best practice* o *award* en la IX edición de Premios de Mejores Prácticas Urbanas, promovido por ONU Hábitat y financiados por la Municipalidad de Dubai (Emiratos Árabes Unidos). Con la convocatoria del VII Foro Urbano Mundial organizado por ONU Hábitat, 6-11, abril, en Colombia, y la Conferencia Hábitat III para el año 2016.

de mejoramiento de viviendas en barrios informales marginados mediante consultas a todos los actores urbanos:

[...] transformando las ciudades en lugares más seguros, más saludables y más verdes, que ofrezcan mejores oportunidades y donde todos puedan vivir con dignidad [...] trabaja con organizaciones en todos los niveles [...] gobierno, la sociedad civil y el sector privado, para colaborar en el establecimiento, gestión, planificación y financiación del desarrollo urbano sostenible. Su visión es la de ciudades sin barrios de tugurios, que sean lugares habitables para todos [...] ⁷⁴

ONU-Hábitat cuenta con observatorios urbanos locales “foros de concertación” en red que contribuyen al análisis y reflexión para propiciar información y estudios objetivos a todos los actores urbanos a fin de que participen en igualdad de condiciones y con eficiencia en los procesos de toma de decisión con respecto a las políticas urbanas y su implementación. La organización interna de ONU-Hábitat se muestra en el esquema 4.

Esquema 4
Organigrama de ONU-Hábitat



Fuente: www.cinu.org.mx/onu/estructura/otros/habitat.htm

El crecimiento de las relaciones transnacionales provoca cambios en la forma de gobernar las ciudades, en donde se llega a acuerdos o se sobrellevan. Los Esta-

⁷⁴.Para Zapata Garesché, la Ciudad de México presenta elevada desigualdad en el acceso a bienes y servicios públicos. Algunas zonas ofrecen alto nivel de calidad de vida equivalente al de ciudades europeas; otras concentran fuertes carencias con personas en condiciones paupérrimas. Ver Zapata Garesché, Eugene, Ciudad de México, Ciudad Global, Acciones locales, compromiso internacional, México, Gobierno del D. F., Puec-Unam, 2011, p. 22.

http://www.puec.unam.mx/pdf_cont/ciudad_global.pdf (consultado el 15/04/2014)

dos o gobiernos buscan contar con metrópolis céntricas, no débiles. Por tal razón los municipios distantes se han integrado a las grandes zonas metropolitanas con sus propias circunstancias y características, como:

1. Instituciones y gestión débil e ineficiente, dominio de coalición y red de relaciones clientelares.
2. Los organismos municipales tratan de influir en las políticas públicas en una para contar con mayor autonomía.
3. En el orden local algunos grupos intentan acceder a los recursos del Estado y la ayuda internacional. Las comunidades tratan de constituir su propio sistema de autoayuda.⁷⁵

2.1.1 Políticas de vivienda en ciudades metropolitanas en el mundo

Una preocupación de los países a nivel global son las acciones de GM para que las viviendas de las coronas metropolitanas no se conviertan en tugurios que generen problemas a los gobiernos locales. Así, Zapata asegura que:

La articulación multi-nivel es un requisito para la gobernanza de estos mega espacios urbanos y el despliegue de políticas de inclusión social coordinadas [...] e identificar los problemas de pobreza y exclusión al elaborar políticas conjuntas entre localidades urbanas del mismo nivel jerárquico [...] y puedan concertar visiones regionales y generen procesos y asociaciones intermunicipales coordinadas y capaces de desencadenar una concertación horizontal entre las autoridades de distinto nivel.⁷⁶

Es paradójico que a medida que las metrópolis crecen la suerte de los municipios circundantes sea negativa; la ciudad metropolitana se transforma con dinamismo y el gobierno municipal evoluciona lentamente en normas, estructuras, cultura corporativa y actores. Además existen pocas investigaciones que den cuenta de las soluciones a la expansión metropolitana e impacto en subcentros urbanos, al respecto Zapata afirma:

⁷⁵ Sorensen, Georg, *La Transformación del Estado (Más allá del mito del repliegue)*, Valencia, España, tirant lo blanch, 2010, pp. 101-104

⁷⁶ Zapata Garesché, *op. cit.*, p. 22.

En el siglo XXI se identifican [...] mega-regiones [...] producto de una expansión policéntrica o centrífuga que da lugar a un patrón de redes y flujos más difuso. Lo anterior se refleja en un esquema de dispersión urbana, que incorpora pequeños subcentros urbanos y periferias regionales dentro de un amplio y complejo sistema metropolitano. Sin duda, existe una fuerte relación entre la ciudad central y los municipios más lejanos y periféricos, que a menudo ofrecen una baja calidad de vida, así como altos costos de transporte para los trabajadores que duermen en periferias cada vez más lejanas y trabajan en la ciudad central.⁷⁷

Se generan más problemas de vivienda que respuestas a los gobiernos municipales de las coronas metropolitanas, los cuales requieren de ayuda técnica, capacitación, recursos para dotar de servicios públicos a los colonos de las nuevas viviendas y asentamientos humanos.

Muchas de las empresas globales de la construcción no generaron un efecto dominó con empresas locales; más bien los territorios fueron trastiendas de la metrópoli. Con una población atrapada, sin identidad, dentro/fuera de sí mismas, desarticuladas, con exclusión social y degradación del medio ambiente.

Sin embargo existe oportunidad en la capacidad de organización y resistencia, como plantea Castells,⁷⁸ al predominio de la “ciudad dual”, solo se verá contrarrestado por el impulso de la tendencia contraria representada por una sociedad local movilizadora, organizada y consciente de sí misma.

La falta de articulación física de los espacios periféricos, los elementos urbanos inconexos, los grandes vacíos o cañales urbanizados le confiere la potencialidad y la oportunidad de llegar a ser, de superar la fragmentación y degradación urbana para establecerse como parte orgánica de la ciudad, pero con más autonomía e identidad, capacidad de adaptarse al entorno social y a las necesidades de los ciudadanos.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ Castells, “El auge de la Ciudad Dual: Teoría social y tendencias sociales”. En *Alfoz* núm. 80, pp. 89-104, Madrid, 1991, p. 199.

2.2 La Gobernanza Metropolitana (GM) en la Unión Europea (UE)

En Europa y en especial en España se reguló el área metropolitana (art. 43, Ley de 1985 de Régimen Local), lo cual derivó en el Consell Metropolita de l'Horta,⁷⁹ 1987, se disolvió la Corporación Metropolitana de Barcelona y se crearon la Entidad Metropolitana de Transporte y la Entidad Metropolitana de Medio Ambiente. Los planes de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Málaga o Zaragoza, con más de una década de propuestas con la participación de cientos de profesionales y millones de euros gastados, no logro aprobación para propiciar un debate territorial y sentar las bases de una nueva GM.

Sin embargo, por la debilidad administrativa unida a la presión inmobiliaria, los planes urbanos en la España fueron incapaces de ordenar la explosión periferia metropolitana que creció siguiendo la forma urbana del polígono: conjuntos de bloques en altura a modo de ciudad dormitorio. La planeación metropolitana que hace frente a las deficiencias y a los efectos que las crisis económicas y sociales produjeron en las ciudades: abandono del centro, barbechos industriales, reconversión de usos, degradación de barrios, además de la falta de viviendas por la continuación del éxodo rural.

Se estableció regulación de la primera corona metropolitana, dejando sin un referente jurídico ni metodológico al resto de la ciudad, que aceleró su proceso de expansión incontrolada. Ello explico el incremento de los usos del "suelo artificial" en las tres últimas décadas, a un ritmo de unas mil hectáreas anuales. El avance del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, hasta 2026, alcanzo 80 mil hectáreas. El avance de Plan Regional de Estrategia Territorial de Madrid, afirmo que en 2016 serán necesarias 400 mil viviendas.

En la escala regional y subregional de la ordenación del territorio. Las comunidades de planeación, tienen un plan municipal (planes generales y normas subsi-

⁷⁹ Con la supresión se pierde representación democrática indirecta de los municipios incluidos en el área, la posibilidad de discutir sobre cuestiones que conciernen a los vecinos y vecinas; no lo conseguirá una comisión formada por 12 representantes, mitad de la Generalitat y mitad de 44 municipios que forman lo que era el Consell Metropolità de l'Horta.

http://elpais.com/diario/1999/12/07/cvalenciana/944597882_850215.html

diarias) de carácter obligatorio y vinculante, y otro plan supramunicipal, metropolitano y territorial, opcional y no vinculante. Es un planeamiento metropolitano voluntario a partir de gobernanza y consenso entre las administraciones.

Sevilla ha tardado más en presentar un documento elaborado de la planeación metropolitana, pero fue útil en el reciente proceso de revisión del Plan General de la capital, definiendo un marco territorial al que se han ajustado los planes municipales. Se concluye con decepción de la planeación metropolitana, por la crisis y no resolver problemas territoriales y urbanísticos.

La evolución de la ciudad metropolitana conlleva una creciente complejidad morfológica, funcional y va mucho más rápida que la lentitud del plan. Probablemente no existió nunca una planeación metropolitana en sentido estricto en España, sino pautas de ordenación metropolitana recogidas en sus diferentes planes.⁸⁰ La planeación territorial y urbanística es un instrumento esencial para la actuación de los poderes públicos. Sólo así se da un buen gobierno y una buena gobernanza del territorio metropolitano, cuando el plan territorial incrementa el número de acuerdos básicos sobre la proyección de las infraestructuras, el desarrollo de los asentamientos y el sistema de los espacios abiertos para avanzar.

2.2.1 ¿Es posible un Gobierno Metropolitano?

La abolición de diez de los gobiernos metropolitanos más significativos de Europa expresa un cambio de tendencia en la organización institucional de las grandes ciudades.⁸¹

En España se sugiere políticas urbanas y de vivienda en asuntos financieros, económicos y medioambientales con el fin de que generen condiciones en la construcción de las grandes infraestructuras metropolitanas. Se empezó a quebrar el

⁸⁰ Enfoque integrado de ordenación coherente de políticas sectoriales: urbanismo, vivienda, transporte, TIC, equipamiento comercial, desarrollo económico, turístico, cultural, protección de espacios y paisajes.

http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/les_schemas_de_coherence_territoriale_scot_-_version_espagnole.pdf (12/05/15)

⁸¹ *Local Government Act* de 1985, *Greater London Council*; en 1986, *West Midlands Metropolitan County Council*, *Rijnmond Public Body* de Rotterdam, Corporación Metropolitana de Barcelona y la Corporación Metropolitana del Gran Valencia. Antecedentes: disolución de la Corporación Administrativa del Gran Bilbao el 1980 y de la COPLACO madrileña en 1983, con las autonomías se producía un difícil encaje institucional.

sistema dual británico, el proceso regional italiano, el alemán. etc., junto al fracaso de las ciudades metropolitanas italianas, de las ciudades provincia de los Países Bajos o las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto. Sólo hay dos nuevas instituciones de organización metropolitana que han surgido en esos países y que procuran ser compatibles con el nivel local y regional: el Greater London Authority y el Verband Región Stuttgart. Aparte están las «ciudades-estado» como Berlín, Bremen o Hamburgo, y las que han regionalizado la cuestión metropolitana como Bruselas, París, Madrid, Estocolmo y de alguna manera Copenhague y fórmulas metropolitanas de antaño que sobreviven como la Umlandverband Frankfurt.

Caso aparte es el francés, por la atomización de más de 36 mil municipios que han condicionado históricamente una cooperación intermunicipal: las mancomunidades (syndicats) y las comunidades urbanas desde 1966, los distritos urbanos desde 1970, la reforma de París, Lyon y Marsella de 1982 o las comunidades de ciudades y las comunidades de municipios desde 1992. Esta diversidad de situaciones se ha corregido con la Ley 99-586 de 12 de julio, relativa al refuerzo y a la simplificación de la cooperación intermunicipal, estableciendo como única fórmula metropolitana las comunidades urbanas.

La descentralización española ha sido un proceso lento iniciado con la Constitución de 1978 y que se ha entendido como una transferencia de competencias del gobierno central a las Comunidades Autónomas, aunque está pendiente una segunda descentralización de éstas a los ayuntamientos. En cualquier caso fue difícil mantener una convivencia institucional entre el nivel autonómico y el metropolitano, además del provincial y local, lo que explica el proceso de eliminación de los organismos metropolitanos españoles en los años ochenta. Las tensiones intermunicipales o la tentación de los municipios capitales de desarrollar una especie de "imperialismo metropolitano" por controlar el órgano metropolitano, lo que de hecho no se llegó a producir por la debilidad de las corporaciones y por la tutela ministerial, excepto en el caso de Barcelona.⁸²

⁸² Art. 43 de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local en España, que regula las áreas metropolitanas como "entidades locales integradas por los municipios de las grandes aglomeraciones urbanas 2000" y la labor estratégica de la asociación Bilbao-Metrópolis 30. En Sevilla, al igual que en otras ciudades andaluzas, existe un modelo de gestión metropolitana de transportes.

Fuera de los organismos oficiales, existe una referencia internacional sobre la GM. La red de regiones y áreas metropolitanas europeas METREX,⁸³ creó una comisión de GM para realizar estudios de participación de agentes, competencias, capacidades, planificación y financiación metropolitana. Desde la academia el término de la GM, entre el gobierno autoritario y la ingobernabilidad, no es tan virtuoso. Por la necesaria vertebración de los actores y los poderes públicos en forma de coaliciones, redes, regímenes, etc., la gobernanza se fundamenta en el consenso, la codecisión, la coproducción y la corresponsabilidad.

Tres son los ámbitos preferentes de la GM: 1) la planificación espacial, que ha pasado a ser territorial. Ha cambiado su contenido, su escala, su intersectorialidad y su participación, derivando en una crisis en una serie de querellas y conflictos político-económicos entre municipios e instituciones rivales generados por que el cambio pueda servir para que las metrópolis pasen a ser nuevos territorios políticos; 2) la movilidad y la política de transporte; y, 3) desarrollo estratégico y regeneración urbana que han permitido una acción más integradora entre las políticas públicas y la lógica de terceros actores económicos y sociales.

El impulso del proceso de descentralización regional que se está debatiendo en Francia y el Reino Unido, con la extensión de las ciudades metropolitanas y la dimensión regional de la UE, son dos argumentos que refuerzan la tesis de que las regiones liderarán la GM.

En España el nivel regional no ha sido capaz de ofrecer una solución a la organización metropolitana, excepto el caso de la Comunidad de Madrid. El modelo de organización territorial de la Constitución Española otorga importantes poderes y recursos a las Comunidades Autónomas, que están llamadas a convertirse en la primera administración en funcionarios y recursos, por delante de la estatal y la municipal. Sin embargo, en una competencia propia como es la ordenación del

⁸³ Red de Regiones y Áreas Metropolitanas Europeas, proporciona plataforma para intercambio de conocimientos metropolitanos y acción conjunta, cuenta con miembros de 50 regiones y áreas metropolitanas y socios aporta una dimensión metropolitana de políticas, programas y proyectos a escala europea. Sus socios son instituciones europeas, comunidades de investigación, organizaciones no gubernamentales y otras redes.
http://www.eurometrex.org/ENT1/EN/About/about_METREX.php (10/05/15)

territorio, las Comunidades no han desarrollado todo el ejercicio de sus competencias, en parte por la importante tradición histórica de autonomía local y municipal. A las competencias locales propias se están sumando las llamadas competencias impropias y reivindicando la correspondiente financiación. La llamada segunda descentralización de las Comunidades Autónomas a los Ayuntamientos, es uno de los temas más sugerentes de la agenda territorial española, y por eso en España la GM del siglo veintiuno no será posible sin la participación directa de los Ayuntamientos que conforman las grandes ciudades, porque se trastoca el bien común.

Los bienes comunes son un interés compartido o valor. Es el patrimonio o legado, y se refiere a cualquier elemento que contribuye al sostén material y social de un pueblo con identidad compartida: la tierra, los edificios, el almacenamiento básico de semillas y el conocimiento de la práctica o los rituales. Sin bienes comunes, no hay comunidad. [...] los commons son el elemento material o conocimiento que comparte un pueblo. No son un incidente físico sino un evento social. Si se quitan, queda destruida una comunidad, y la destrucción de un complejo de relaciones demuele a los commons.⁸⁴

Por otra parte cada Estado de la UE presenta sus particulares características, actores institucionales formales e informales, los escenarios, la cultura de la participación y la propia historia regional o nacional hacen que cada ciudad cuente con su propia GM, véase cuadro 15.

⁸⁴ Gudeman, Stephen *The anthropology of economy: community, market and culture*. Malden, Mass: Blackwell, 2001, <http://dx.doi.org/10.5860/choice.39-4693>, en Telleria Herrera, Imanol, Crisis de la gobernanza urbana y gestión de los comunes, Universidad del País Vasco, País Vasco-España, www.usc.es/revistas/index.php/rips/article/download/1650/195 (11/05/15). Ver, también a Pérez Torres Daniel E., *Estructuración urbana, gobierno y gobernanza en las zonas metropolitanas de México*, México, Tesis de Doctorado en Urbanismo, UNAM, 2013

Cuadro 15
Gobernanza Metropolitana Europea por Ciudad

Ciudad	Características
París	Redistribución territorial de 95 departamentos y 22 regiones territoriales con Asamblea Constitutiva, Consejo Regional y Consejo Económico Social Regional. La zona metropolitana cuenta con un gobierno metropolitano regional, ha implementado políticas públicas más eficaces de solidaridad, armonía social y crecimiento económico. El Estado funge como “planificador dirigista” y controla las variables fundamentales del desarrollo metropolitano a través de políticas de ordenación del territorio. La región fortalece sus poderes, otorgándole a París una superposición gradual del nuevo sistema de gestión metropolitano basada en la triada “Europa-región-metrópoli”. Prevalece un modelo de gobernanza regional multinivel con capacidades de gobierno regional metropolitano con mayor racionalidad y legitimidad, el cual redistribuye el poder, dirime conflictos, eleva la competitividad y la productividad.
Barcelona	Gobernanza constituye un nuevo modelo de cooperación. Sistemas de planificación y de gestión que asocian a los ciudadanos con los objetivos. Corresponsabilidad, visión compartida, coplanificación, codecisión, cogestión y coinversión.
Lisboa	La gobernanza se sustenta en Las Grandes Orientaciones de Política Económica y las Líneas Directrices para el Empleo, así como en los Programas Nacionales de Reforma y en el programa Comunitario de Lisboa
Valencia	A través de la gobernanza urbana se potencian los aspectos fundamentales del desarrollo territorial. Centro de Estrategias y Desarrollo, coordina e impulsa la cultura de colaboración institucional y anticipación económica.
Santiago de Compostela	Transformación del sistema productivo como consecuencia de dinámicas globales, ha propiciado que la dimensión socio-política otorgue mayor importancia a lo local y al papel cualificado de la sociedad civil. Las redes de interacción social juegan un papel fundamental en las políticas públicas, ya que permiten atender a las comunidades urbanas y a las nuevas situaciones y demandas que en ellas se producen.
Bilbao	El eje rector es la cooperación y colaboración entre el sector público y privado, el cual ha permitido impulsar proyectos detonadores de la ciudad (Ría), a través de normativas y planes de urbanización, en los que ha sido posible obtener ganancias derivadas de la plusvalía de los terrenos liberados e infraestructuras disponibles. La Entidad Pública Empresarial de Suelo ha contribuido a fomentar los esquemas de cooperación con la sociedad.
Málaga	La administración regional se sustenta en el desarrollo de la participación de la sociedad civil y en los Consejos de Participación Municipal.
Sevilla	Se ha impulsado el desarrollo sostenible por medio de la gobernanza, definiendo instrumentos y proyectos estratégicos elaborados por la ciudadanía en materia ambiental y a través de programas específicos dirigidos tanto a la promoción pública como a la privada

Fuente: Elaborado con información de: Rosas Ferruscas. Mayor información en Cuchillo Montserrat Francesc Morata, *Organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas*, Madrid, MAP, 1991.

2.3 ¿Gobernanza Metropolitana (GM) en España?

El Estado español se organiza territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas.⁸⁵ España actualmente está dividida administrativamente en 17 Comunidades Autónomas y 2 ciudades autónomas. Las Comunidades Autónomas están formadas por una o más provincias. La provincia es una entidad territorial local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y por ser la división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Se estructura en torno a la Diputación Provincial, que se encarga del gobierno de las provincias. El término municipal es la entidad territorial primaria menor, es decir, es la subdivisión administrativa menor. Puede incluir varias poblaciones y está gobernado por un órgano colegiado generalmente denominado ayuntamiento, integrado por alcalde y concejales. Cada municipio pertenece a una sola provincia. En la actualidad, existen 50 provincias y 8 109 municipios con grandes diferencias de población. Sólo 132 municipios sobrepasan los 50 mil habitantes: “[...] la Administración Central del Estado (ACE) es el Estado, es el Partido y es la Administración, fuera de ella no hay prácticamente nada”⁸⁶

La Comunidad Autónoma de Madrid (CAM) se posee una superficie de más de 8 mil km², está dividida en 179 municipios. Una de sus características más importantes es la elevada concentración de población en la corona metropolitana, más 5 millones y medio de habitantes, que suponen un 93,25 % de la población total de la CAM concentrada en un 33,5 % de su territorio. La densidad de población es una variable fundamental para el estudio del medio ambiente, ya que refleja la presión demográfica sobre el territorio.

La densidad media de la Comunidad es casi 9 veces superior a la media nacional. Sin embargo, este dato no refleja las grandes diferencias de ocupación dentro del territorio regional, que en el caso de la zona centro y la corona metropolitana supera los 1000 hab. /km² y en la sierra norte tienen 23,52 hab. /km². El municipio

⁸⁵ Una Comunidad Autónoma es una entidad territorial que, dentro del ordenamiento constitucional del Estado español, tiene autonomía legislativa y competencias ejecutivas, así como la facultad de administrarse mediante sus propios representantes. Ver a Cuchillo Montserrat Francesc Morata, *organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas*, Madrid, MAP, 1991.

⁸⁶ Bañan, *Poder de la burocracia y cortes franquistas (1943-1971)*, Madrid, INAP, 1978.

con densidad de población más baja es Puebla de la Sierra,⁸⁷ con 1,80 hab. / km². En el cuadro 16, se presentan un listado de los municipios de la Comunidad de Madrid.

Cuadro 16
Relación de los municipios de la Comunidad de Madrid

Municipio	Municipio	Municipio
Acebeda (La)	Garganta de los Montes	Robregordo
Ajalvir	Gargantilla del Lozoya	Rozas de Madrid, Las
Alameda del Valle	Gascones	Rozas de Puerto Real
Alamo (El)	Getafe	San Agustín de Guadalix
Alcalá de Henares	Griñón	San Fernando de Henares
Alcobendas	Guadalix de la Sierra	San Lorenzo del Escorial
Alcorcón	Guadarrama	San Martín de la Vega
Aldea del Fresno	Hirueta, La	San Martín de Valdeiglesias
Algete	Horcajo de la Sierra	San Sebastián de los Reyes
Alpedrete	Horcajuelo de la Sierra	Santa María de la Alameda
Ambite	Hoyo de Manzanares	Santorcaz
Anchuelo	Humanes de Madrid	Santos de la Humosa
Aranjuez	Leganés	Serna del Monte, La
Arganda	Loeches	Serranillos del Valle
Arroyomolinos	Lozoya	Sevilla la Nueva
Atazar (El)	Lozoyuela-Navas-Sieteiglesias	Somosierra
Batres	Madarcos	Soto del Real
Becerril de La Sierra	Madrid	Talamanca de Jarama
Belmonte de Tajo	Majadahonda	Tielmes
Berzosa del Lozoya	Manzanares El Real	Titulcia
Berrueco (El)	Meco	Torrejón de Ardoz
Boadilla del Monte	Mejorada del Campo	Torrejón de la Calzada
Boalo (El)	Miraflores de la Sierra	Torrejón de Velasco
Braojos	Molar (El)	Torrelaguna

(continúa)

⁸⁷ Los datos de población de la Comunidad de Madrid se han extraído del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid (www.madrid.org/iestadis/), del banco de datos "Almudena". http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=filename%3DCapitulo+1+mapas+politicos+de+Atlas_Med_Amb-4.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1158609635785&ssbinary=true

(revisado 24/04/14)

Cuadro 16
Relación de los municipios de la Comunidad de Madrid
 (continuación)

Municipio	Municipio	Municipio
Brea de Tajo	Molinos (Los)	Torrelodones
Brunete	Montejo de La Sierra	Torremocha de Jarama
Buitrago de Lozoya	Moraleja de en Medio	Torres de la Alameda
Bustarviejo	Maralzarzal	Tres Cantos
Cabanillas de la Sierra	Morata de Tajuña	Valdaracete
Cabrera (La)	Móstoles	Valdeavero
Cadalso de los Vidrios	Navacerrada	Valdelaguna
Camarma de Esteruelas	Navalafuente	Valdemanco
Campo Real	Navalagamella	Valdequemada
Canencia	Navalcarnero	Valdemorillo
Carabaña	Navarredonda y San Mamés	Valdemoro
Casarrubuelos	Navas del Rey	Valdeolmos
Cenicientos	Nuevo Baztan	Valdepiélagos
Cercedilla	Olmeda de las Fuentes	Valdetorres de Jarama
Cervera de Buitrago	Orusco	Valdilecha
Chapinería	Paracuellos de Jarama	Valverde de Alcalá
Chinchón	Parla	Velilla de San Antonio
Ciempozuelos	Patones	Vellón, El
Cobeña	Pedrezuela	Venturada
Collado Villalba	Pelayos de la Presa	Villa del Prado
Collado-Mediano	Perales de Tajuña	Villaconejos
Colmenar de Oreja	Pezuela de las Torres	Villalbilla
Colmenar del Arroyo	Pinilla del Valle	Villamanrique de Tajo
Colmenar Viejo	Pinto	Villamanta
Colmenarejo	Piñuecar – Gandullas	Villamantilla
Corpa	Pozuelo de Alarcón	Villanueva de La Cañada
Coslada	Pozuelo del Rey	Villanueva de Perales
Cubas	Prádena del Rincón	Villanueva del Pardillo
Daganzo de Arriba	Puebla de la Sierra	Villar del Olmo
Escorial, El	Puentes Viejas	Villarejo de Salvanes
Estremera	Quijorna	Villaviciosa de Odón
Fresnedillas	Rascafría	Villavieja del Lozoya
Fresno de Torote	Redueña	Zarzalejo
Fuenlabrada	Ribatejada	
Fuente El Saz de Jarama	Rivas-Vaciamadrid	
Fuentidueña de Tajo	Robledillo de la Jara	
Galapagar	Robledo de Chavela	

Fuente: http://www.madrid.org/iestadis/fijas/estructu/demograficas/padron/pc98_pg.htm (12/08/15)

El gobierno local en España lo constituyen las Corporaciones Municipales y las Diputaciones Provinciales. Tienen una intermediación política y de coordinación administrativa entre los entes locales y las comunidades autónomas (apoyo, asesoramiento, prestación de servicios supra-municipal), y una función estratégica

facilitadora para municipios pequeños “agente colaborador” para proveer servicios.⁸⁸

En el 2001 se publicó un Informe sobre las Grandes Ciudades y sus Áreas de Influencia,⁸⁹ que contenía un amplio estudio comparado de la regulación de las grandes ciudades y de las áreas metropolitanas en diversos países europeos y americanos, así como una exposición de los antecedentes históricos españoles. Contenía una serie de propuestas y abundante material estadístico, así como una relación de grandes ciudades españolas y de sus áreas de influencia.

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, da medidas para la modernización del gobierno local.⁹⁰ Esta Ley aborda tres de los cuatro grandes temas actuales del gobierno local: la incidencia de la nueva gestión pública en el gobierno local; la capacidad de gobernanza política, fortalecimiento y profesionalización del ejecutivo y su entorno; y el nuevo equilibrio entre la democracia representativa y la participativa (para otros, el creciente peso de los “ciudadanos-consumidores”). E incluso el cuarto ámbito estratégico del gobierno local contemporáneo: el de la reforma de las relaciones entre el Estado y el gobierno local

El tradicional corporativismo resulta roto al establecerse un régimen especial orgánico-funcional para las grandes ciudades. Se fomentan mecanismos de participación ciudadana. Se crea en los municipios de gran población un nivel de órganos directivos, intermedios entre el nivel político y la administración municipal, que introduce por vez primera en España un mercado público de directivos. Se fortalece el ámbito de la cooperación intergubernamental con el establecimiento de mecanismos tripartitos, vigorizando las mancomunidades de municipios, al ejercer las potestades de los entes locales territoriales como mecanismos eficaces de superación de los efectos negativos del excesivo fraccionamiento municipal y de las economías de escala, orientando a las provincias, en el marco de un Estado des-

⁸⁸ Navarro J., Clemente y Rodríguez Ma. de Jesús, *Gobernanza Multi-nivel y sistemas locales de bienestar en España*. El caso de las Diputaciones Provinciales, Valencia, España, Tirant, 2009, pp. 37-44.

⁸⁹ Ministerio de Administraciones Públicas, Dirección General para la Administración Local.

⁹⁰ Rodríguez Álvarez, José Manuel. *Génesis y Directrices de la Ley para la Modernización del Gobierno Local*. Madrid. Ayuntamiento de Madrid, p. 13

<http://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Publicaciones/GobYAdministracion/EstudiosGobYAdon/Ficheros/Genesisydirectrices.pdf> (revisado el 21/04/14)

centralizado en el nivel regional, hacia el de las políticas proactivas de fomento de la planificación, de promoción del desarrollo socioeconómico y de la ayuda a los municipios en la implantación de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. Robustece además la capacidad de las entidades locales para ordenar y regular en los ámbitos de su incumbencia, mediante el establecimiento de un marco flexible y realista para el desarrollo de su potestad sancionadora. Fomenta la modernización de la gestión pública local, con introducción de las entidades públicas empresariales, y la creación de un observatorio urbano.

En lo que se refiere a la política de vivienda, Madrid cuenta con inmobiliarias para la construcción de vivienda, pero el municipio es un catalizador de diferentes ofertas del mercado en relación con compra y alquiler, información general, rehabilitación, urbanismo y vivienda protegida.

Se cuenta con un Programa Social de Vivienda Integradora, con la Comunidad de Madrid, el Instituto de Vivienda de Madrid (Ivima) y una Fundación de Caridad. Se ha firmado un convenio de colaboración para la cesión de uso, un programa social que pretende apoyar a familias y personas en situación de dificultad y necesidad de vivienda a través de un proceso de acompañamiento social que impulse su autonomía y la prestación de un alojamiento transitorio. Dirigido fundamentalmente a familias o personas que se encuentran en alguna de las siguientes situaciones: Que estén afectadas por procesos de ejecución hipotecaria inminente, en trámite o ya finalizada. Que hayan sufrido en los últimos años una reducción de su nivel de renta, teniendo que destinar al pago de su vivienda al menos el 35% del total de sus ingresos mensuales. Familias que transitoriamente residan en viviendas de integración social o en otros recursos residenciales destinados a colectivos especialmente vulnerables.

La Comunidad de Madrid, a través de los puntos de información que constituyen la Red de Oficinas de Vivienda, tiene como misión proporcionar una atención integral en materia de vivienda en la Comunidad de Madrid. Para ello, cuenta en sus instalaciones con personal experto que proporciona y gestiona la información, además de suministrar una atención personalizada ajustada a cada caso concreto en información presencial en materia de vivienda e información presencial.

A través del portal vivienda se puede acceder a cualquier tipo de información relacionada con vivienda y realizar una amplia variedad de gestiones electrónicas. Se publican en los proyectos normativos que se encuentran en fase, venta de publicaciones, cartografía y fotografía. Regula el proceso de adjudicación de viviendas del IVIMA, organismo autónomo mercantil de carácter comercial. Expone cambios en la normativa para facilitar el acceso a la vivienda a nuevos colectivos. La Comunidad de Madrid ha puesto en marcha un ambicioso paquete de reformas dirigido a flexibilizar el acceso a la vivienda protegida en la región.

2.3.1 La política de vivienda española

Se caracteriza por el impulso a la propiedad y al desarrollo indiscriminado de la edificación de viviendas como consecuencia del propio sistema de bienestar español, lo que implica una distribución desigual que favorece a los que tienen rentas más elevadas; tendencia contradictoria con el desarrollo de una política que se dirige a conseguir que los hogares más vulnerables (de jóvenes e inmigrantes) tengan una vivienda digna.⁹¹

Las políticas de bienestar en vivienda cambian en relación a la familia y el mercado, ya que la sociedad civil tiene una intervención escasa sobre este bien. A más hogares propietarios, más integración social, más identificación local y más gobernable por la dependencia que suponía esa adquisición durante el tiempo que se estaba pagando.⁹²

En el 2005 la política de vivienda española se centró en términos del número total de viviendas construidas independientemente del uso de las mismas, para satisfacer la demanda con serias dificultades para acceder al mercado libre de viviendas y canalizar el crecimiento de ciertas áreas urbanas. El alcance de la in-

⁹¹ "Vivienda y alojamiento", *Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada: Documentación Social*, Madrid, España, núm. 138, julio-septiembre, Caritas Españolas, p. 63.

⁹² *Ibidem*, p. 67.

tervención de la administración pública municipal Española en el ámbito de vivienda fue la promoción de suelo barato.⁹³

En España, de 1992 a 2013 el número de viviendas promovidas por sociedades mercantiles fue superior a las viviendas promovidas por personas físicas, comunidades de propietarios y cooperativas de viviendas, pero se fueron reduciendo desde 2007, por la crisis inmobiliaria.⁹⁴ El Plan de Vivienda 2005-2008 de la Comunidad de Madrid reguló el sistema de promoción y acceso a la vivienda de protección pública y estableció el sistema de ayudas para los adquirentes.

2.3.2 La vivienda con protección pública

En España las administraciones públicas y la política de vivienda están íntimamente ligadas, lo cual se estableció en el Art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del régimen Local, que dispone que “el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: d) [...] promoción y gestión de viviendas [...]”.⁹⁵ Las entidades locales tienen escasa participación en las políticas de vivienda “escasez que se agudiza en el ámbito de la protección a la promoción y adquisición de viviendas donde esta participación es prácticamente nula, salvo la honrosa excepción de la comunidad autónoma de Andalucía”.⁹⁶ Con el fin de facilitar el acceso a la vivienda, la Comunidad de Madrid ofrece, a los madrileños que cumplan los requisitos establecidos, viviendas protegidas disponibles, sin limitación de edad.⁹⁷

⁹³ Iglesias González, Felipe, *Administración pública y vivienda*, Madrid, Monte corvo, 2000, pp. 407-417.

⁹⁴ Mil Rafael, Rosa, *Promoción inmobiliaria, autopromoción y cooperativas de viviendas (Obligaciones y responsabilidades en Derecho de Edificación)*, Aranzandi, España, 2014, pp. 27-31.

⁹⁵ Iglesias González, Felipe *Administración pública y vivienda*, Madrid, España, (Tesis de Doctorado en Derecho Administrativo, en la Universidad Autónoma de Madrid), 2000, p. 410.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 417.

⁹⁷ http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=Page&cid=1142592911579&pagename=PortalVivienda%2FPágina%2FPVIV_listado (Revisado 24/04/14)

2.3.3 Las viviendas de integración social

Las Viviendas de Integración Social están destinadas a personas necesitadas de protección social. El destino de estas viviendas es domicilio habitual y permanente de sus ocupantes legales, aunque también pueden destinarse al alojamiento temporal de un colectivo si así se estipula en el convenio correspondiente.⁹⁸ El sistema de acceso a las mismas es por arrendamiento u otras formas de cesión de uso justificado por razones sociales y en ningún caso en propiedad.

2.3.4 Cohesión social y políticas de vivienda

La cohesión territorial y social es condición para asegurar el avance de la ciudad hacia un modelo integrado y sostenible. Así, la cohesión espacial como producción de sociedad se encamina a: entender la práctica urbana como una construcción social y no exclusivamente en clave edificatoria; promover la identidad entre el ciudadano y el territorio a través de sus funciones socializadoras, salvaguardando su identidad de las pérdidas de valor vinculadas al consumismo y la falta de calidad; impulsar los lugares como soportes físicos de actualización de las potencialidades de los ciudadanos; concebir el espacio público como un bien de la colectividad de carácter dinámico, que admite usos socialmente aceptables y plurales; desarrollar el aspecto subjetivo del territorio, teniendo en cuenta las necesidades y el uso que de él hacen los habitantes; potenciar un desarrollo territorial basado en el fluir cotidiano de la vida ciudadana, facilitando la creación de espacios polivalentes; crear una escala urbana que posibilite el conocimiento del medio y sea accesible a la colectividad, facilitando la orientación y generando oportunidades de participación y la creación de redes de apoyo mutuo, recuperando la gradación humana de la ciudad; y facilitar el acceso a servicios y equipamientos mediante una distribución cabal que garantice la proximidad física en un periodo temporal sostenible y la posibilidad de recibir diferentes servicios a través de equipamientos con múltiples funciones.

⁹⁸ Esta experiencia se puede retomar para las viviendas vacías o abandonadas en los municipios de HZT.

Tales estrategias se conciben en la articulación espacial como instrumento de cohesión de la ciudad, donde transporte, vivienda, sustentabilidad y demás ejes temáticos interactúen para generar ciudadanía y cohesión social, actuando sobre los efectos barrera detectados dentro del área central y en las zonas limítrofes, produciendo permeabilidad, y concebir las grandes infraestructuras como espacios de contigüidad y contacto entre elementos diferentes de la ciudad con Responsabilidad Social Compartida (RSC):

[...] conjunto de procedimientos que las empresas integran para garantizar que tienen en cuenta las preocupaciones sociales y medioambientales en sus prácticas empresariales [...] deben de respetar los derechos humanos y laborales, satisfaciendo una relación ética tanto como trabajadores, accionistas, clientes y consumidores como con la sociedad civil en su conjunto.⁹⁹

2.4 La Gobernanza Metropolitana (GM) Municipal en Sevilla, España

En España el área metropolitana se crea por flujos de población que vienen del campo y constituyen la mano de obra necesaria para llevar a cabo el proceso de industrialización emprendido desde finales de los años cincuenta y principios de los setenta, o por clases acomodadas que buscan mejor calidad de vida.

Un estudio serio de zonas urbanas marginadas es "Polígono Sur en Sevilla", fue realizado por Torres¹⁰⁰ y por un grupo de investigación de Estructuras y Sistemas Territoriales de la Universidad de Sevilla, con el apoyo de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social a través de la Dirección general de Servicios Sociales e Inclusión, con una visión multicaule del fenómeno de segregación social urbana del Polígono Sur conforme el enfoque del Plan Andaluz para la inclusión social.

⁹⁹ (Observatorio de Responsabilidad Social Compartida), Novales Colado, Beatriz, MEDISCUMUNDI: Andalucía: Una propuesta de acción social empresarial en 3º Congreso Andaluz del voluntariado, Sevilla, 11y 12 de febrero, 2009, p.117.

¹⁰⁰ Torres Gutiérrez, Francisco José, *El análisis territorial aplicado al estudio de zonas urbanas marginadas, el caso de polígono Sur en Sevilla*, España, Consejería para la Igualdad y Bienestar Social a través de la Dirección general de Servicios Sociales e Inclusión, 2004.

2.4.1 El Polígono Sur en Sevilla

El Polígono Sur es un barrio sevillano de los años 50-60, aislado por fronteras físicas, sociales y económicas del resto de la ciudad, más tutelado y asistido por indicadores de Bienestar Social que por los de iniciativa y promoción económica y laboral. Con problemas de hábitat, violencia, espacios urbanos degradados, salud, seguridad, tráfico de drogas... “el barrio invisible de Sevilla”.

La reivindicación vecinal y la voluntad política de tres administraciones (Gobierno Central, Junta de Andalucía y Ayuntamiento de Sevilla) impulsaron una iniciativa pionera e ilusionante para recuperar este barrio para los ciudadanos: el Plan Integral del Polígono Sur, el cual se gestionó a través de una figura especial: el Comisionado para el Polígono Sur, con las herramientas y los espacios de confluencia y coordinación para que los vecinos, conjuntamente con las tres administraciones (políticos-técnicos) definieran 133 actuaciones para acabar con la marginalidad urbana y social. Estas acciones se englobaron en 4 grandes áreas:

- **Urbanismo y convivencia**, con propuestas para rehabilitar viviendas, espacios públicos; movimiento vecinal y convivencia; seguridad, ocio y deporte.
- **Inserción sociolaboral y promoción de la iniciativa económica**, que planteo cómo mejorar las posibilidades laborales de los vecinos: formación y mejora de las oportunidades para los negocios.
- **Salud comunitaria**, atención prioritaria a personas con especial riesgo de exclusión social, atención a los problemas de drogodependencias.
- **Intervención socioeducativa y familiar**, mejorar las condiciones y el trabajo de los Centros Educativos y los Servicios Sociales Comunitarios.¹⁰¹

La Vivienda Protegida comprendió la adquisición de viviendas protegidas en primera transmisión, compra de viviendas nuevas calificadas como protegidas (normas reguladoras del Plan Andaluz de Vivienda y Suelo) y que se venden directamente por el promotor de las mismas, que puede ser público o privado. La adquisición de viviendas usadas se refiere a la compra de viviendas, libres o pro-

¹⁰¹ La ciudad viva, “barrios con ciudadanía: polígono sur de Sevilla”, por Abierto_ Ciudad Viva — 08/03/09 <http://www.laciudadviva.org/blogs/?p=1012> (consulta 18/05/15).

tegidas, en segunda o posteriores transmisiones, para la que se pueden obtener ayudas económicas si se cumplen determinados requisitos. También incluye el acceso a la propiedad desde el alquiler.¹⁰²

Torres parte de la hipótesis de que un hábitat inadecuado genera y consolida procesos sociales de marginación/exclusión, y trata de confirmarlo en el análisis territorial de Polígono Sur. Determinadas actuaciones de mejora de viviendas, espacios públicos, equipamientos y servicios urbanos junto a la participación de la población, han propiciado oportunidades para transformar las condiciones de habitabilidad e integración social en la ciudad.¹⁰³

Un ejemplo de ello es la Residencia Estudiantil Flora Tristán (REFT) "La Flora", que se gestó en 2002 por la Universidad Pablo de Olavide (UPO), cuando el municipio ofrece la compra de un edificio con 112 viviendas protegidas, en el polígono sur, (zona de máxima marginalidad de un barrio del cinturón metropolitano de Sevilla), que no se habían vendido debido a su crítica ubicación. Pese a las reticencias iniciales de funcionarios universitarios, el apoyo mayoritario del equipo de gobierno de la UPO hizo posible la compra del edificio y a principios del año 2004 se inauguró la REFT.

La REFT está presente en las organizaciones de plataformas vecinales de formación, reivindicación y de fomento de la cultura del Polígono Sur, con una labor de cooperación con los vecinos en sus procesos de cohesión social y superación de los problemas que les aquejan. En diez años la "La Flora" ha colaborado en trabajo con menores, jóvenes, mujeres, personas adultas, comunidad gitana y personas mayores. Intervenciones orientadas al trabajo educativo, trabajo grupal, cohesión vecinal, trabajo comunitario, salud y mejora del entorno y educación de calle, como grandes líneas de actuación, todo ello concretado en proyectos y acciones en el polígono.

¹⁰² <http://www.juntadeandalucia.es/fomentoyvivienda/portal-web/web/areas/vivienda/texto/840429d8-25f3-11df-99ab-555105b916a8>

¹⁰³ Torres, *op. cit.*, p. 20.

La Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Sevilla ha reconocido a la RUFT su participación y compromiso con el proceso de elaboración de la Ley Andaluza de Participación Ciudadana en la provincia de Sevilla.

La presencia de la residencia ha supuesto un gran cambio para la zona. La convivencia entre los universitarios y los vecinos les proporciona cierta autoestima. Sienten que de alguna forma están presentes en la ciudad de Sevilla.

La principal labor que se desarrolla desde la Residencia, a través del trabajo con todas las entidades, va en línea con las actuaciones del Plan Integral del Comisionado para el Polígono Sur. Esta entidad es una coalición de entidades públicas y privadas que tienen la finalidad de gestionar las distintas intervenciones intersectoriales para la transformación social del barrio. De esta forma se trata de consensuar el trabajo que se realiza desde la Residencia con los objetivos expuestos y decididos por parte de las diferentes estructuras participativas. Las colaboraciones más importantes desarrolladas desde este ámbito han sido dirigidas al trabajo comunitario de las personas becarias en diferentes entidades, y bajo la supervisión del Comisionado. A su vez, se continúa con el trabajo desde el equipo de Dirección de la Residencia en apoyo, asesoramiento y trabajo conjunto con el Equipo de Intervención Educativa del propio Comisionado.

2.5 Política de vivienda municipal en metrópolis de América Latina

La metropolización en América Latina se inicia desde fines de los años sesenta, y está relacionada con la crisis del Estado benefactor. Aglutinó contingentes demográficos desde la ciudad y el campo a la periferia, donde cada vez se dio mayor importancia al sector de los servicios en detrimento de la producción del campo y la industria.

América Latina es considerada la región más desigual del planeta, por la crisis alimentaria que elevó el costo de las canastas básicas y por el impacto de la crisis global sobre el empleo y la actividad económica. Es claro, además, que la arquitectura de los sistemas de protección social contribuye no sólo a un desigual acceso a las prestaciones de salud y de seguridad social, sino a la reproducción de

la desigualdad. En el cuadro 17 se puede observar una serie de elementos que pueden ser comparativos de la GM en ciudades de América Latina.

Cuadro 17
Gobernanza en ciudades de América Latina

Ciudad	Características
Argentina	<p>La Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT) guía las acciones con impacto espacial hacia un crecimiento equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo.</p> <p>Plan Estratégico Territorial (2008), que evalúa la situación geográfica del país, el nivel de desarrollo de las redes urbanas, la estructura productiva, la dotación de infraestructura y servicios.</p>
Brasil	<p>Los Consejos de Seguridad Alimentaria y (CONSADS), orientan sus acciones hacia sus territorios rurales económicamente deprimidos.</p> <p>El gobierno federal, mediante los Territorios de Ciudadanía (TC), combina acciones <i>buttom-up</i> con acciones <i>top-down</i>, apoyando a territorios y comunidades para su desarrollo al combatir la pobreza con modelos de gobernanza local que contribuyen a la descentralización administrativa.</p>
Puerto Rico	<p>La gobernanza democrática constituye un nuevo estilo de gobernar para transformar las administraciones municipales, es una herramienta cuyo objeto es la capacidad de organización y acción de la sociedad, su medio es la gestión relacional o de redes, y su finalidad es el desarrollo humano.</p> <p>El gobierno municipal tiene la responsabilidad sobre el presente y el futuro del territorio, en aspectos asociados al desarrollo económico y social, convirtiéndose en organizadores colectivos de redes e interacciones sociales.</p> <p>La implementación de políticas coherentes que generan capital social, económico, humano, ético y político, permiten concretar los fines de la gobernanza democrática y de la participación positiva.</p>
Colombia	<p>El Plan Nacional de Desarrollo Colombia (2010-2014) y el Programa Nacional de Creación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales Territoriales, promueven la visión de largo plazo a través de acciones en áreas de desarrollo territorial departamentales y regionales.</p> <p>Existencia de un sistema de indicadores para el análisis, la planificación, el seguimiento y la evaluación de políticas diferenciadas de desarrollo regional. El objetivo principal del Programa de Gestión Urbana de la Comuna 10 (Neiva) es mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y desarrollar el sentido de apropiación del medio ambiente, a través del fortalecimiento de los procesos participativos, mejorar la capacidad de gestión de sus organizaciones sociales que garantiza la construcción del futuro y la optimización de la inversión</p>

(continúa)

Cuadro 17
E Gobernanza en ciudades de América Latina
 (continuación)

Ciudad	Características
	privada y pública. Este proyecto abarca más de 40 barrios con un total de 38.794 habitantes (11,75% de la población urbana de Neiva). Urban Management and Participative Governan- ce: Neiva's Commune 10 Neiva - Colombia case Private Sector Colombia 2006 (ONU- Hábitat) Buenas Prácticas Base de datos: Ganadores del Premio. El uso de la Base de Datos. Se trata de una base de datos de acceso público y gratuito con cerca 4.000 solucio- nes probadas para los problemas sociales, económicos y ambientales comunes. La base de datos permite realizar búsquedas de una práctica a través de opciones de búsqueda simple o avanzada.
Venezuela	<p>El Plan de Desarrollo Económico y Social (2007-2013) contempla políticas de ordenamiento territorial y cambios en la gobernanza.</p> <p>Proyecto Nacional Simón Bolívar (2007-2021) instrumento de contempla diversas políti- cas y estrategias en cuanto a gobernanza territorial, donde se manejan las problemáticas actuales del ordenamiento del territorio.</p> <p>Nueva geopolítica nacional para mejorar la infraestructura para la integración con Ame- ricana Latina y el Caribe, dinamizar las regiones, ordenar el territorio y reforzar el sistema de ciudades intermedias.</p>
Perú	<p>El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional 2021 contempla cambios en el ordenamiento del territorio a través de la gobernanza, atendiendo los retos de la concentración espacial, la descentralización del Estado, el desarrollo territorial, los corredores económicos y las aso- ciaciones público-privadas y agencias de promoción de la inversión.</p> <p>El centro Nacional de Planeamiento Estratégico que generó el Plan Perú al 2021, estable- ció como ejes a los derechos humanos y la igualdad, el aprovechamiento sostenible de los recursos, el impulso a una economía competitiva, la accesibilidad a los servicios, el desarrollo regional equilibrado y un Estado eficiente con vocación de servicio a la ciudadanía.</p>

Fuente: Tomado de Rosas Ferruscas, *op. cit.*, pp. 91 y 92.

En este contexto, dominado por la persistencia y agudización de lastres como la pobreza, la vulnerabilidad, el desempleo y la informalidad, se organizó en diciem- bre de 2011 el seminario internacional “Pobreza y protección social universal: ex- periencias latinoamericanas y perspectivas comparadas”, buscando reflexiona e intercambiar experiencias en torno a aspectos centrales sobre la seguridad so- cial.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Codera Campos, Rolando (prólogo) en Midaglia Carmen, Villarespe Reyes Verónica y Ziccardi Alicia (coordinadoras), *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe*, México, colección CLACSO-CROP, 2013, pp. 11-13.

En este sentido, las preguntas serían ¿Cómo conciliar la necesidad de arquitecturas nacionales de política de vivienda con dinámicas locales ampliamente desiguales y heterogéneas? ¿Cuál ha sido la lógica de la relación entre la pobreza (como condición social) y la política de vivienda, como instrumento de la política pública? ¿Cuáles han sido la participación ciudadana en las políticas públicas en materia de política de vivienda y orden urbano? ¿Hay coordinación intersectorial y multinivel?

En el cuadro 18 se puede observar la inversión anual de vivienda en América Latina en 1996, donde se destacan Chile, Brasil y Argentina con el mayor número de viviendas construidas anualmente.

Cuadro 18
Inversión anual en vivienda en América Latina

País	Inversión anual en vivienda (% del PIB)	Núm. de viviendas construidas anualmente	Inversión anual / Unidad de vivienda (miles de US\$ 1988)
Chile	4.3	113.9	14.7
Perú	3.6	48.8	21.4
Brasil	3.0	332.8	29.9
Argentina	3.0	105.5	40.9
Uruguay	3.0	8.7	32.8
Ecuador	3.0	53.4	8.1
Colombia	2.5	35.3	35.2
Bolivia	2.2	3.9	38.0
Paraguay	2.0	4.9	28.0
Venezuela	1.4	36.6	30.1

Fuente: *La producción de la vivienda en América Latina*, CEPAL, 1996.

Lamentablemente, la participación en América Latina (AL) tiene un impacto focalizado, no dentro de una planeación integral; con escasa relación entre representatividad y participación. Más bien predomina la representación; así, Montesinos,¹⁰⁵ arguye que el presupuesto participativo se orientó a legitimar actores, no procesos, en la elaboración de políticas públicas de vivienda como camu-

¹⁰⁵ Montesinos, Egon, "Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 53, Caracas, junio. 2012.

flajes democráticos y de participación ante los posibles electores, con apoyo de élites de partidos políticos y de gobiernos. Sólo se da la plena participación ciudadana cuando la política pública no afecta la concentración del poder la coalición dirigente.

Los esfuerzos por una verdadera participación en AL son muy lentos, ya que se ven obstaculizados por élites que ven afectadas su clientela político-electoral en los diferentes territorios. En el cuadro 19, se puede apreciar los avances que se han dado: los elementos, la visión del gobierno metropolitano en este importante país sudamericano.

Cuadro 19
Elementos centrales de la Gobernanza en Argentina

Elementos	Gobierno metropolitano: visión	Visión ampliada con enfoque de gobernanza
Actores	Públicos	Públicos + Sociales + Económicos
Modos de Coord.	Jerarquías formales	Jerarquías+ Redes de cooperación + Mercados
Estilos de Planif.	Tecnocrática, Sectorial /Espacial	Colaborativa, Territorial
Misión	Administrar crecimiento	Promover el desarrollo integrado
Prospectiva	Proyección de tendencias pasadas	Prospectiva, construcción de escenarios

Fuente: República Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *Plan Estratégico Territorial 2008*. Tomado de Rosas Ferruscas, *op. cit.*, p. 86.

Más que una estructura administrativa tendiente a una gobernanza de tipo colaborativa, se puede observar en Argentina y en América Latina estilos de planificación de corte tecnócrata, sectorial y espacial donde ha existido poca colaboración territorial; más bien se ha dado una imposición centralista.

2.5.1 El caso de Chile

En Chile, el mayor impacto en las nuevas redes y relaciones urbanas que se ha ido generando para Santiago, responden al desarrollo de las políticas de vivienda orientadas a la población de escasos recursos y demandantes de una solución habitacional. En la última década se han implementado tres líneas de programas en materia de vivienda social. El primero, definido como programa de vivienda social, considera la entrega de un sitio con una casa económica.

Luego está el programa de vivienda progresiva que, en una primera etapa, considera la entrega de un sitio sólo con conexión de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, pavimentación, una unidad sanitaria y un espacio habitable de reducidas dimensiones (18 m²) y, en una segunda etapa, busca completar la casa para alcanzar un estándar de vivienda básica de un valor no mayor a las 210 UF (alrededor de 4.500 euros). Por último, está el programa PET, orientado a la entrega de una vivienda de entre 40 y 50 m² parada de uno o dos pisos, o de un departamento en un edificio de tres o cuatro pisos de entre 38 y 42 m².¹⁰⁶

2.5.2 Brasil y la participación de la sociedad

En el Estatuto Ciudades de Brasil, Art. 2, fracción XIII, se indica la necesidad de oír la opinión tanto del poder público municipal como de la población interesada frente a todo emprendimiento o actividad con efectos potencialmente negativos sobre el medio ambiente natural o construido, el bienestar o la seguridad de la población,¹⁰⁷ el Art. 8 señala que transcurridos cinco años de cobro del IPTU progresivo sin que el propietario haya cumplido la obligación de parcelamiento, edificación o utilización, el Municipio podrá proceder a la expropiación del inmueble, con pago en títulos de la deuda pública.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Orellana Ossandón, Arturo, "Las dos caras del éxito de la política de vivienda en Chile: ¿una cuestión de gobernabilidad metropolitana?", en *Scripta Nova*, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, vol. VII, núm. 146(047), 1 de agosto de 2003, Universitat de Barcelona.

¹⁰⁷ Rolnik Raquel, (coord.), *El estatuto de la ciudad, nuevas herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil*, 2002, Brasil, Caixa Econômica Fede, Instituto Pólis, www.polis.org.br coordinación general Raquel Rolnik y UN-Hábitat Regional Office for Latin American and The Caribbean.

¹⁰⁸ Art. 43. Para garantizar una gestión democrática de la ciudad, se deberán utilizar, entre otros, los siguientes instrumentos: I. órganos colegiados de política urbana a nivel nacional, estadual y municipal; II. debates, audiencias y consultas públicas; III. conferencias sobre asuntos de interés urbano, a nivel nacional, estadual y municipal; IV. iniciativa popular para proyectos de ley y de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano; V. (VETADO) Art. 44. En la esfera municipal, la gestión presupuestaria participativa, punto f) del inciso III del art. 4o de esta Ley incluirá la realización de debates, audiencias y consultas públicas sobre las propuestas del plan plurianual, de la ley de directrices presupuestarias y del presupuesto anual, como condición obligatoria para que sean aprobados por el Legislativo municipal. Art. 45. Los organismos gestores de las regiones metropolitanas y conglomerados urbanos incluirán la participación obligatoria y significativa de la población y de las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad, de manera de garantizar el control directo de sus actividades y el pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos.

2.5.3 UN-hábitat

Este organismo apoya a las ciudades en la adopción de una forma de gobernanza y gestión urbana que sea socialmente integrada, inclusiva, accesible, transparente, participativa y responsable, para asegurar el desarrollo urbano sostenible. Anima a las ciudades a adoptar prácticas de buena gobernanza urbana, a través de dos mecanismos complementarios: La Campaña Global para una Mejor Gobernanza Urbana (CGMGU) y el Programa de Gestión Urbana (PGU).

La CGMGU promueve una mayor aceptación y utilización de los principios de la gobernanza urbana. A través de actividades de cabildeo y promoción, en colaboración y articulación con socios y grupos, así como mediante el lanzamiento de campañas nacionales, las normas de la gobernanza urbana han experimentado una amplia aceptación, aplicación y adaptación, sobre todo en el presupuesto participativo:

[...] una práctica innovadora de gestión urbana con excelente potencial para promover los principios de la buena gobernanza urbana... puede traer muchos beneficios tanto a los gobiernos locales como a la sociedad civil. Puede mejorar la transparencia en el gasto municipal y estimular la participación ciudadana en la toma de decisiones con relación a los recursos públicos. Puede ayudar a incrementar los ingresos municipales. Puede desencadenar una redistribución de la inversión municipal hacia la infraestructura básica para los barrios más pobres. Puede fortalecer a las redes sociales y ayudar a mediar las diferencias entre los funcionarios electos y los grupos de la sociedad civil. Al ampliar y profundizar la participación ciudadana en la distribución de los recursos públicos, los Presupuestos Participativos aparecen como procesos positivos en la construcción de ciudades inclusivas, en las cuales los grupos que tradicionalmente han sido marginados están rompiendo el ciclo de la exclusión. Al contribuir a los principios de la buena gobernanza urbana, el Presupuesto Participativo se establece como una herramienta importante en la democratización de las ciudades. Un número creciente de ciudades lo están adoptando, con muchas variaciones locales. Estos beneficios potenciales llevaron a una colaboración entre la Campaña Global para una Mejor Gobernanza Urbana y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe [...].¹⁰⁹

No es casual que, hoy en día, los temas locales sean abordados en un plano global, y que en textos de temas y trascendencia internacionales, por ejemplo, se

¹⁰⁹ ¿Cómo es y cómo se hace el presupuesto participativo?, Quito, UN-hábitat, 2004.

encuentren artículos o notas de municipios mexicanos, como es el caso de Zumpango, México:

Otro tipo de irregularidad a la que podemos llamar irregularidad 'formal' conforma una segunda dimensión de análisis; en ella aparecen los crecimientos urbanos provocados por las inmobiliarias, quienes –en la voracidad por obtener ganancias- presionan a los gobiernos subnacionales, consiguiendo de ellos permisos para generar asentamientos difíciles de controlar. Por ejemplo encontramos ciudades como Zumpango, en el Estado de México, que en menos de un año han visto duplicada su población y, por supuesto, sus requerimientos de equipamiento urbano se han incrementado expotencialmente. Si bien se cuenta con el apoyo de constructoras para mejorar el funcionamiento de los servicios de agua potable, es indudable que, a la larga, se presentan desfases en el crecimiento de las ciudades. Los atrasos e ineficiencias de los servicios públicos son mayores a medida que la capacidad de respuesta de los gobiernos locales continúa siendo acotada.¹¹⁰

El panorama de los espacios circundantes de las ciudades latinoamericanas, en donde por muchos años ha estado presente la urbanización irregular y la vivienda progresiva, carente de apoyo crediticio y sin servicios básicos, requiere de innovadoras acciones no sólo del gobierno, sino también de los empresarios y los ciudadanos. En el cuadro 20 se comparan algunos elementos de gobernanza en España con tres países de Latinoamérica.

¹¹⁰ Ponce Adame, Adelaida Esther y Sánchez Gutiérrez Gabriela (Coordinadoras), *Cooperación internacional para el desarrollo local: aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones*, México, Instituto Mora-UAM-Azcapotzalco, 2011, pp. 68-71.

Cuadro 20
Gobernanza en España y tres ciudades de América Latina

Ciudad	Características
Madrid, España	Madrid cuenta con inmobiliarias para la construcción de vivienda; pero el Municipio es un catalizador de diferentes ofertas del mercado, en relación, con compra y alquiler, información general vivienda, rehabilitación, urbanismo y vivienda protegida.
Sevilla, España	Se ha impulsado el desarrollo sostenible por medio de la gobernanza, definiendo instrumentos y proyectos estratégicos elaborados por la ciudadanía en materia ambiental y a través de programas específicos dirigidos tanto a la promoción pública como a la privada
Buenos Aires, Argentina	La Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT) guía las acciones con impacto espacial hacia un crecimiento equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo. Plan Estratégico Territorial (2008), que evalúa la situación geográfica del país, el nivel de desarrollo de las redes urbanas, la estructura productiva, la dotación de infraestructura y servicios.
Sao Paulo, Brasil	Los Consejos de Seguridad Alimentaria y (CONSADS), orientan sus acciones hacia sus territorios rurales económicamente deprimidos. El gobierno federal, mediante los Territorios de Ciudadanía (TC), combina acciones <i>bottom-up</i> con acciones <i>top-down</i> , apoyando a territorios y comunidades para su desarrollo al combatir la pobreza con modelos de gobernanza local que contribuyen a la descentralización administrativa.
Santiago, Chile	¿Hay dos caras en el éxito de la política de vivienda en la década de los '90? ¿Cómo afecta la estructura de gobierno y de gobernanza que se impone en el Gran Santiago como consecuencia de la forma como están determinadas las autoridades en la región que intervienen? ¿Cuáles son las consecuencias más importantes que requieren afrontar para corregir los efectos no deseados de este aparente "éxito"?

Fuente: Elaboración propia, retomando a Rosas Ferruscas, *op. cit.*, pp. 91 y 92.

La comparación de las ciudades metropolitanas de UE (en especial España) con las de América Latina tiende a evidenciar una distancia no sólo en los aspectos que separan a los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo, sino en el grado de participación ciudadana en los asuntos públicos y al nivel de civismo ciudadano. Como se mencionó la gran desigualdad social en AL, los bajos ingresos salariales y los largos horarios de trabajo impiden a la ciudadanía una mayor participación en los asuntos públicos, ya que gran parte de su tiempo lo dedican a buscar su sustento económico.

CAPÍTULO III

MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

Seguramente con el tiempo podemos ir descubriendo [...] nuevos itinerarios de investigación e incluso redescubriendo los itinerarios ya visitados; sin embargo, lo más importante, es que hoy tenemos, sino más respuestas que ayer; al menos si nuevas y más ricas inquietudes.

Enrique Cabrero

El objetivo del presente capítulo es revisar el marco institucional de las políticas¹¹¹ de vivienda municipal en el Estado de México (2006-2012) en HZT con el fin de analizar su relación con la participación ciudadana orientada a una GM, como es evidente, la legalidad no deja de ser un anclaje para observar procesos de actuación pública, privada y social.

3.1 Estado de derecho

El Estado de derecho está basado en un conjunto de leyes e instituciones ordenadas en una constitución, que organizan y fijan límites al poder público y se constituyen como un elemento imprescindible de las instituciones democráticas. En este sentido, la Administración Pública requiere que sus actos estén apegados a la le-

¹¹¹ Política como actividad gubernamental, con mayor tendencia a una política pública implementada por instituciones de la administración pública.

galidad. Por ello existe una cercana relación entre los términos legalidad y legitimidad, aunque no siempre es fácil distinguir sus límites o fronteras. Por ejemplo, para Bobbio:

(...) se puede emplear la legalidad a propósito del ejercicio del poder y la legitimidad a propósito de la titularidad: un poder legítimo es un poder cuyo título está fundamentado jurídicamente, un poder legal es un poder que se ejerce de acuerdo con las leyes. Lo contrario de un poder legítimo es un poder de hecho y lo contrario de un poder legal es un poder arbitrario.¹¹²

Para una mayor claridad conceptual a continuación se definen los términos legalidad y legitimidad, en el entendido de que son la fuente de donde emana el uso de la racionalidad (inteligencia) en la conducción de una sociedad.

3.1.1 La legalidad para fortalecer las instituciones locales

El Estado moderno recibe su legitimidad por el hecho de estar regido por leyes y ser ejercido de acuerdo con ellas, donde (supuestamente) se salva el valor de la certeza y el de la igualdad para evitar la inseguridad del orden arbitrario; porque la aplicación del derecho de acuerdo con la ley garantiza el tratamiento igual y salva de peligro del tratamiento preferencial y odioso individual o de grupo.¹¹³

En el Estado de México, las leyes y normas que regulan las políticas de vivienda en lo formal son correctas e incluso se puede decir que rebasan los requerimientos en lo formal, pero ¿por qué no en los hechos?

3.1.2 La legitimidad para el consenso del gobierno municipal

Todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión. Su creencia es el elemento integrante de las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal. El poder legal, a

¹¹² Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, *Diccionario de Política*, México, siglo XXI editores, 1985, p.890.

¹¹³ *Ibidem*, p.890.

diferencia del carismático o tradicional, se basa en el principio de legalidad de las normas del régimen y del derecho de mandar basado en dichas normas.¹¹⁴

Actualmente las bases constitucionales para la planeación urbana del territorio y la atención de los problemas metropolitanos se encuentran en los artículos 25, 26, 27, 115, 116 y 122 de nuestra Constitución. Estos artículos son referentes superiores para las constituciones estatales, sus leyes orgánicas, las de planeación para entidades y municipios y sus códigos administrativos; en el Distrito Federal se toma en cuenta el Estatuto de Gobierno y la Ley de Desarrollo Urbano. Los instrumentos legales en materia metropolitana son débiles, ya que no se definen con claridad las responsabilidades explícitas para las diferentes dependencias gubernamentales y menos para actores económicos o la ciudadanía en general.

3.2 El Derecho Internacional

En principio hay que señalar que existe una variedad de ámbitos y sujetos del Derecho internacional: Derecho Internacional público, Derecho internacional privado, Sujeto de derecho internacional, Derecho internacional humanitario, Derecho internacional de los derechos humanos, Costumbre internacional y Comisión de derecho internacional, organismo creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1947, con el objetivo de codificar y promocionar el Derecho internacional, entre otros.¹¹⁵

En lo que respecta a política de vivienda, se coincide con el Informe 2012 de la relatora especial de Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada, en el que se

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 893.

¹¹⁵ Los integrantes de la comunidad internacional se rigen por un conjunto de normas: Derecho internacional universal. Existe un derecho internacional general conjunto de reglas vigentes en los Estados. El Derecho internacional particular son leyes que rigen entre dos Estados. Es conveniente señalar la diferencia entre el Derecho internacional público con la política Internacional. Existen relaciones entre los Estados que se mantienen hoy en día sin la regulación del Derecho de gentes y por ende hay cabida a la decisión individual de cada Estado. Sin embargo, política y Derecho internacional no están divorciados. Jiménez Escoto, José Alfredo. *El derecho general internacional, la organización de la comunidad internacional*, México, Jurídicas, UNAM (03/15/14),

http://www.mexicodiplomatico.org/lecturas/Derecho%20General%20Internacional_%20Jimenez%20Escoto.pdf

recomienda que se modifique el paradigma actual, basándose en un enfoque centrado en los derechos humanos, ya que:

La promoción del acceso a una vivienda adecuada no puede basarse exclusivamente en mecanismos financieros. Debe haber políticas e intervenciones estatales más amplias, como inversiones públicas en infraestructura y servicios básicos, mejora y rehabilitación de asentamientos humanos, políticas de planificación urbana y de la tierra, financiación pública, suministro de tierras y viviendas, regulación de los alquileres y marcos jurídicos e institucionales conexos.¹¹⁶

Sin duda existen mecanismos de defensa internacional, sin embargo conviene decir que México pacta y firma una gran cantidad de acuerdos y convenios de corte internacional pero pocos son los que verdaderamente se llevan a cabo conforme a las disposiciones y recomendaciones señaladas.

3.2.1 La ONU: derechos humanos, económicos, sociales y culturales

El contexto internacional ha generado influencia para que a nivel nacional se generen avances, no sólo en materia de derecho a la vivienda, sino en otras disposiciones que tienen que ver con la lucha a la corrupción y buenos gobiernos metropolitanos y locales (transparencia, acceso a la información, gobierno abierto, entre otros).

Según ONU-Hábitat,¹¹⁷ se ha financiado, en la última década, un elevado número de viviendas nuevas para atender las necesidades de las familias trabajadoras. Sin embargo, al haberse desarrollado estos nuevos núcleos urbanos principalmente en las periferias de las ciudades, se generó problemas que afectan la calidad de vida ciudadana y el acceso a los beneficios de la ciudad. Los gobiernos locales, con sus limitados recursos, enfrentan dificultades para dotar a estos nuevos espa-

¹¹⁶ (10 de agosto). Asamblea General. United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). Tomado de Ziccardi, Alicia y Arsenio González Reynosa, Congreso Nacional de Vivienda. México, 12-13 y 14 de marzo del 2013, Facultad de Economía, PUES, UNAM (...) p. 63 <http://es.scribd.com/doc/77992944/Empresas-y-violaciones-a-los-Derechos-Humanos-Una-guia-sobre-mecanismos-de-denuncia-para-victimas-y-ONG>.

¹¹⁷ ONU-Hábitat, la agencia de Naciones Unidas para los asentamientos humanos, promueve ciudades y pueblos sostenibles social y ambientalmente con el objetivo de proporcionar una vivienda digna a todos sus habitantes. En esta publicación se presentan los resultados de la política de vivienda en México.

cios de la infraestructura, equipamientos necesarios y mitigar las externalidades negativas producidas por tal expansión urbana fragmentada.

El folleto informativo “El derecho a una vivienda adecuada”,¹¹⁸ explica este derecho, expone lo que significa para personas y grupos específicos, y se explaya luego sobre las obligaciones conexas de los Estados. Concluye con un panorama de los mecanismos nacionales, regionales e internacionales de rendición de cuentas y de observación, pero ¿por qué se han conseguido tan magros resultados en México?

3.2.2 ¿Qué es el “Derecho a una vivienda adecuada”?

El Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado el derecho a una vivienda adecuada no sólo como “cuatro paredes y un techo”, sino como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad, determinando que el Estado deberá tomar medidas para garantizar la efectividad del derecho, en especial a aquellos grupos sociales en situaciones de vulnerabilidad; y que ninguna persona deberá sufrir discriminación en el ejercicio de este derecho. Se rescata el papel protagónico del Estado en la consecución de la igualdad y la vigilancia en el respeto a los derechos de las personas a la vivienda.¹¹⁹

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.¹²⁰

El proceso mediante el cual se dota a una familia de casa no se agota en la edificación material, es un extenso proceso de construcción del hábitat en etapas que van desde el reconocimiento del otro como sujeto de derechos hasta la construc-

¹¹⁸ Publicación conjunta del ACNUDH y ONU-Hábitat. Folleto informativo No 21/Rev.1. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Palais des Nations, 8-14 avenue de la Paix, CH-1211 Genève 10, Suiza.

¹¹⁹ Vargas Ruiz, Rodrigo, *Propuesta de una medición cualitativa de resultados: el caso de Hábitat para la Humanidad*, Sevilla, Universidad Pablo de Olavide, tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, 2013, p. 37.

¹²⁰ Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), 1948, artículo 25.

ción conjunta de un proyecto comunal de vivienda. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) se pueden apreciar los siguientes aspectos relacionados con la vivienda:

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.¹²¹

Ahora bien ¿Ante qué autoridad pueden exigir los ciudadanos de los Estados miembros su cumplimiento? la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), el PIDESC y otros acuerdos, cartas o pronunciamientos se encuentra en el portal de ONU,¹²² en donde también se expone que: “El derecho humano a una vivienda adecuada comprende más que cuatro paredes y un techo. Es el derecho de toda mujer, hombre, joven y niño a adquirir y conservar una vivienda y una comunidad protegida y segura para vivir en paz y dignidad.”

En un apartado denominado “Caja de herramientas”¹²³ sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada, la ONU integra los siguientes elementos, relacionados con el derecho a una vivienda adecuada: seguridad jurídica de la tenencia; gastos soportables, no deben comprometer el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas; habitabilidad, seguridad física, un espacio suficiente, protección del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y otras amenazas para la salud; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; asequibilidad (no discriminación); el lugar debe habilitar el acceso a opciones de empleo, servicios de atención sanitaria, escuelas, centros de atención para niños y no debe construirse

¹²¹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), 1986. Sus documentos declarativos han sido adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas y ratificados por México. En sus artículos 11, apartado 1 y 25, párrafo 1.

¹²² <http://www.un.org/es/>

¹²³ *Guía para la formulación de planes municipales de seguridad. la caja de herramientas para la formulación de planes municipales de seguridad* es una guía diseñada con la Gobernación de Antioquia con el propósito de brindar a las autoridades de municipios intermedios herramientas para responder de forma adecuada, e integral, a los retos de seguridad de sus territorios, teniendo en cuenta sus capacidades reales.

http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=170&Itemid=173 (24/11/13)

en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación; adecuación cultural, debe respetar y considerar la expresión de la identidad cultural y del modo de vida.

Conviene mencionar la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador, 1988), en relación a que dote de seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad,¹²⁴ lo cual en México es aun beneficio pendiente.

Luego entonces el derecho a la vivienda alude al desarrollo y concreción de otros derechos como de salud, seguridad, educación y empleo, entre otros. Pero es en la vivienda en donde la familia encuentra refugio y formación de sus valores educativos y culturales; es un indicador básico del bienestar de la población y constituye el cimiento, para la gran mayoría de la población, el único, de su patrimonio familiar.

La Agenda Local 21¹²⁵ es una respuesta a la invitación que la ONU formuló en 1992 durante la Cumbre de la Tierra con el fin de que las ciudades elaboraran planes y acciones para afrontar los retos socioambientales del siglo XXI. Un compromiso que tiene que permitir avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible.

Se puede abundar sobre disposiciones y derechos internacionales de la vivienda, pero el problema es su aplicación en México, y concretamente para los fines de este trabajo en el Estado de México en los municipios de Huehuetoca, Zumpango y Tecámac. Tal vez su cumplimiento se realice en países desarrollados,

¹²⁴ <http://oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-52.html>

¹²⁵ Capítulo 28. Iniciativas de las autoridades locales en apoyo al programa a la agenda 21. 28.1. La participación y cooperación de las autoridades locales constituirán un factor determinante para el logro de los objetivos del Programa. Las autoridades locales se ocupan de la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura económica, social y ecológica, supervisan los procesos de planificación, establecen las políticas y reglamentaciones ecológicas locales y contribuyen a la ejecución de las políticas ambientales en los planos nacional y subnacional. En su carácter de autoridad más cercana al pueblo, desempeñan una función importantísima en la educación y movilización del público en pro del desarrollo sostenible.

<http://agenda21ens.cicese.mx/capitulo28.htm> (23/11/13)

porque en los subdesarrollados es más fácil para las inmobiliarias eludir su cumplimiento.

3.3 Las bases legales federales

Después de varias décadas de construir un sólido aparato institucional y realizar un amplio número de acciones en materia de vivienda, el Estado mexicano, en la década de los años ochenta, reconoció el derecho a una vivienda digna y decorosa en el artículo 4º constitucional. Durante los dos últimos sexenios se consolidó una política de vivienda que promueve principalmente la producción de vivienda nueva para atender la demanda de los trabajadores asalariados del sector formal, con ingresos medios y altos. A pesar de que en los últimos años se diversificaron los programas -otorgándose un número relativamente pequeño de créditos a trabajadores de bajos ingresos- los resultados de lo realizado son muy insatisfactorios e indican que es necesario revisar profunda y sistemáticamente esta acción social del Estado.¹²⁶

La arquitectura institucional de gobierno en el área metropolitana es una base que hace posible una amplia participación funcional en las decisiones de impacto regional. Comprende una superposición institucional o reglas y estructuras de gobierno intermedias que en forma limitada sustituyen a los municipios, según sea necesario. La diversidad de instancias legislativas y normativas; la existencia de facultades exclusivas o concurrentes en el ordenamiento territorial, vivienda, participación ciudadana y acciones metropolitanas provoca complejidad en su cumplimiento, conlleva falta de planeación y genera discrecionalidad de los funcionarios.

A continuación se presenta el conjunto de disposiciones legales, a nivel macro y micro institucional, que dan base a la acción formal e informal en materia de política de vivienda y participación social en municipios periféricos a la ZMVM. En el México de hoy, para el caso de la vivienda,¹²⁷ las normas jurídicas no se cumplen, se

¹²⁶ Ziccardi y González, *op. cit.*, p. 54

¹²⁷ Para más información de la política de vivienda ver a Avendaño Sandoval, Ma. del Rocío Purificación, *Políticas públicas en el ámbito habitacional: El caso de México*, México, Tesis Doctorado, FCPyS-UNAM, 2004.

violan a diario. La Constitución misma y sus leyes reglamentarias son apenas un referente que se utiliza como herramienta política, cuyo incumplimiento no tiene consecuencias de derecho, ni sanción jurídica alguna.

Las políticas públicas y los programas de gobierno que en materia de vivienda están expresamente delineadas en las leyes de la materia, se ven contradichas y desdibujadas en la práctica cotidiana. Dichas políticas, y particularmente el uso y destino de los recursos públicos, no han sido neutros ante la marginación; en buena medida, han agudizado los desequilibrios regionales.

En el marco de este sistema institucional de vivienda se concentraron las decisiones en materia de política habitacional del país, generando un complejo marco regulatorio en el que no se incorporó de manera adecuada la participación del municipio en tanto ámbito de gobierno con competencias constitucionales en materia de planeación y gestión del territorio y de suministro de servicios habitacionales básicos. El sistema institucional de vivienda genera una política de vivienda marcadamente centralizada y desvinculada de la política de desarrollo urbano que en el país está descentralizada a partir de las reformas de 1983 al artículo 115 constitucional a los gobiernos municipales. A esto se añade la inexistencia de espacios de decisión institucionalizados en los que participen corresponsablemente los gobiernos locales con los otros dos ámbitos de gobierno (federal y estatal). Destacamos este aspecto porque es frecuente atribuir al ámbito municipal la responsabilidad de los resultados poco exitosos de la política de vivienda, cuando no hay reglas claras sobre las competencias exclusivas y concurrentes.¹²⁸

Debe decirse que la reforma al artículo 115 permitió que los ayuntamientos integraran en su estructura administrativa el área de planeación, responsable de elaborar y dar seguimiento a los planes municipales de desarrollo, y actualmente los Institutos Municipales de Planeación (IMPLAN) son organismos públicos descentralizados del ayuntamiento y con personalidad jurídica que han desarrollado interesantes experiencias. Los IMPLAN actúan como agencias locales de planea-

¹²⁸ Ziccardi, Alicia y Arsenio, *Congreso Nacional de Vivienda*, PUEC-UNAM, 2013, p.55.

ción elaborando los planes y proyectos urbanos con fundamentos técnicos e inaugurando importantes prácticas de planeación participativa.¹²⁹ Pero sin duda:

[...] durante la última década se construyó mucha vivienda y poca ciudad y en lugar de diseñarse una política sustentada en el derecho constitucional a la vivienda incluyendo a las familias que poseen menores recursos, en los hechos se generó un mercado que valorizó la masa de capital nacional e internacional(...) se sustentó en un modelo de expansión territorial discontinuo, signado por la especulación en los procesos de apropiación del suelo, que afecta a zonas de origen rural o inclusive suelo de conservación y áreas de valor ambiental y que eleva el costo de la provisión de la infraestructura de los servicios urbanos, generando negativos efectos sociales y ambientales. Por ello frente a los fuertes procesos de endeudamiento que deben afrontar los gobiernos locales deben evaluarse los recursos que se gestionaron para dar respuesta a las exigencias de producir los bienes y servicios urbanos [...]¹³⁰

Las modificaciones a la legislación agraria permitieron la incorporación de terrenos ejidales a los desarrollos de vivienda social por vías distintas a la expropiación, y aunque se cubran las remuneraciones económicas legales, no deja de ser un despojo de sus tierras ¿o de su territorio? En México la legislación del gobierno federal sigue siendo determinante en materia de política de vivienda local: la Constitución, leyes reglamentarias y demás normatividad federal mantienen supremacía sobre los otros niveles.

3.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El tema de vivienda se reconoce en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se ha discutido sobre si ofrecía base para la universalización de los derechos a la vivienda o si se limitaban al concepto de “familia”,¹³¹ si la responsabilidad recaía en el Estado mexicano o en la sociedad civil;

¹²⁹ *Ibidem*, p. 59.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 62.

¹³¹ Una de las confusiones es considerar a la vivienda como un objeto que ocupa un espacio, alejándola de la familia, el parentesco, lo privado y lo público (Jelin, Elizabeth, *Pan y afectos. La transformación de las familias*, México, FCE, 2010). El valor que se le da a la familia en México es probablemente su característica cultural más importante, es la base social con lazos de confianza, responsabilidad, afiliación, apoyo emocional, que le da sentido y propósito a la vida. El trabajo tiende a ser una extensión del hogar “si tocamos a la familia mexicana tocamos las raíces mismas de la sociedad mexicana”. (Kras, Eva, *La Administración mexicana en transición*, México, Grupo Editorial Iberoamericana, 1991, p. 22. La antropología ha vinculado con

sobre qué debería entenderse por vivienda digna y decorosa. Igualmente se plantean nuevos retos e interrogantes para el ejercicio y concreción de esos derechos, en especial sobre cuáles son los medios y mecanismos para hacer efectiva la obligación de todas las autoridades.

En el cuadro 21 se han organizado los datos a manera de presentar los diferentes artículos constitucionales con su respectiva reseña a fin de contar con una idea más acabada de la principal jurisprudencia en materia de política de vivienda de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuadro 21
El derecho a la vivienda en la Constitución de México

Artículos	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
1983,4º	Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo
27. Respeto a voluntad de ejidatarios y comuneros	Ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia ...
36. Obligaciones del ciudadano	I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.
115	Véase cuadro 3, donde se hace un resumen del presente artículo.
116, Fracción, VII	La Federación y los estados...podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios...
123, fracción XII,	El sistema federal de la vivienda es un objeto de regulación, concurrente entre los tres niveles, que no sea excluyente. Por lo cual es jurídicamente válido que los tres órdenes de gobierno participen en la regulación habitacional.

Fuente: Elaboración propia.

El Art. 123 Constitucional, fracción XII, establece que el sistema federal de la vivienda sea un objeto de regulación, concurrente entre los tres niveles, que no sea excluyente. Por lo cual es jurídicamente válido que los tres órdenes de gobierno

mayor medida familia-vivienda, con los estudios de Lewis, Oscar, *Antropología de la pobreza (cinco familias)*, México, FCE, 1987).

participen en la regulación habitacional. Sin embargo en la realidad se da la predominancia del nivel federal.

El Artículo 127 señala que con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela.

Asimismo establece los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fija los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela.

En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley. Pero, sin duda, el cambio de régimen ejidal a privado encareció la tierra y conflictos familiares, sociales y de mercado por su posesión...

Sin duda el artículo 115 Constitucional es el que da sustento legal al municipio mexicano, como un orden de gobierno, y le va a permitir "con sus limitantes" cierta independencia o autonomía.

En el cuadro 22 se enlistan los aspectos más relevantes del artículo 115, como la no existencia de autoridades intermedias entre los municipios y los gobiernos de los estados, sus funciones y servicios, la coordinación y asociación de los municipios, la administración libre de su hacienda y la continuidad geográfica entre municipios, que dicho de paso, en los hechos la normatividad dista mucho de las intenciones prescritas.

Cuadro 22

Artículo 115 constitucional: Base del gobierno municipal en México

Fracciones	Sustento jurídico del Art. 115 de la Constitución mexicana
I. No a autoridad intermedia	Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular... no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado.
II. (Subyace la noción de municipio)	Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley... tendrán facultades para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas
III. (Funciones y servicios públicos)	a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; Inciso reformado; b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito; i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.
III(i) (Coordinación y asociación de los municipios)	Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan... deberá contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo... podrán celebrar convenios con el Estado...
IV.(Hacienda)	Los municipios administrarán libremente su hacienda... Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
VI. (Continuidad geográfica entre municipios)	Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas ... una continuidad demográfica la Federación, las entidades federativas y los municipios ... planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Fuente: Elaboración propia

Conforme a lo dispuesto en el art. 115 Constitucional, buena parte de las autorizaciones ligadas al aprovechamiento urbano está reservada a los municipios, pero en los hechos hay injerencia de las autoridades federales y estatales mediante el uso de factibilidades, dictámenes urbanos y ambientales, autorizaciones de cambio de uso de suelo o emisión conjunta o consecutiva de licencias y permisos.

Las diferentes leyes federales relacionadas con la política de vivienda y la acción pública metropolitana son acatadas sectorialmente por diversas secretarías, y aunque incluye disposiciones para la coordinación, en el terreno de los hechos

existe escasa vinculación. Lo anterior sucede, también, con sus respectivos programas. Esto se puede apreciar en el cuadro 23.

Cuadro 23
Leyes relacionadas con la política de vivienda en México

Ley	Secretarías	Programas
Vivienda	SEDATU	Programa Nacional de Vivienda
General de Asentamientos Humanos	SEDESOL	Programa Nacional de Desarrollo Urbano
Medio Ambiente y Recursos Naturales	Medio Ambiente y Recursos Naturales.	Programa de ordenamiento ecológico general del territorio
General de Población	Gobernación	Planificación de los centros de población urbanos

Fuente: Elaboración propia.

Es evidente la necesidad de generar una GM, con participación y colaboración social para fomentar un buen gobierno; y conocimiento y aplicación de las tecnologías modernas con el fin de que exista una planeación participativa, para que las Leyes no sean sustento de instituciones sectoriales, verticales y opacas.

3.3.2 Ley de Vivienda

En 2006 se publica una Ley de Vivienda que deroga a la Ley Federal de Vivienda de 1984: contiene políticas públicas para regular los programas y políticas de la administración pública federal, así como para la construcción de una política nacional en la materia. Crea el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda, la Comisión Nacional de Vivienda, la Comisión Intersecretarial de Vivienda, el Consejo Nacional de Vivienda y el Sistema Nacional de Vivienda; define el concepto de vivienda digna y decorosa ; establece los principios de no discriminación y legalidad; dispone normas para la calidad y sustentabilidad de la vivienda; establece un esquema de concurrencia y coordinación de autoridades; reconoce a la Producción Social de Vivienda; establece normas para la atención de la vivienda rural e indígena.

A partir de la Ley de Vivienda la CONAVI es la instancia responsable de formular, ejecutar conducir, coordinar, evaluar y dar seguimiento a la Política Nacional de Vivienda. Desde 2006 buscó establecer un enfoque integral para todos aquellos que realizan Producción Social de Vivienda en México. La política para la PSVA se basó en tres líneas estratégicas: Línea estratégica de posicionamiento: definición, difusión y pilotos. Línea estratégica de fortalecimiento: capacitación, financiamiento y profesionalización. Línea estratégica de consolidación: alianzas y cobertura.

Con el paso a la denominación de Ley de Vivienda no se le limita a la esfera federal; se declara a la vivienda como área prioritaria y como una tarea de gobierno de primer orden en los términos del art. 28 constitucional. La Ley de Vivienda expresó los alcances potenciales pero también los problemas a los que se enfrentó la política habitacional. Evidenció la transición de un México rural a uno urbano.

Se plantea en esta ley la pluralidad de elementos (suelo, diseño, construcción y servicios) de la vivienda; lo diverso de sus enfoques económico, técnico, social y jurídico; y su carácter multisectorial en lo administrativo y concurrente en lo normativo. Implica condiciones a considerar para articular una política de vivienda unitaria y coherente para una legislación urbana.¹³² Es verdad que en ninguna nación del mundo el conflicto de la vivienda se resuelve por decreto, pero también es cierto que en México este problema no deriva de la falta de leyes; sino que más bien está relacionado con aspectos políticos, económicos y culturales.

3.3.3 Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

En 1988 fue promulgada la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la cual amplió la visión estratégica y transmitió facultades y

¹³² Carrera Hernández, Ady Patricia y Santín del Río, Leticia, "La política de producción social de vivienda del gobierno federal 2006-2012"; Ramírez Favela, Eduardo, "Figuras jurídicas y financieras para la incorporación del suelo a Desarrollos de Vivienda"; Ramírez Navarro, Víctor, "Ilegalidad de las políticas públicas de vivienda: de los dichos a los hechos". Eje Temático II: Marco institucional, legal y normativo en Memorias del Congreso Nacional de Vivienda 12,13 y 14 de marzo, 2013, México, D. F., PUEC, Facultad de Economía, UNAM.

<http://www.puec.unam.mx/publicaciones/pd/libros-digitales/item/memorias-del-congreso-nacional-de-vivienda-2013/145>.

obligaciones específicas a las entidades federativas y a los municipios para que la problemática ambiental de cada estado pueda ser atendida de manera directa.

Esta ley regula las acciones en materia de protección al ambiente, conservación y manejo de los recursos naturales que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción del Estado, y en consecuencia de sus municipios.

En relación a la Ley del Medio Ambiente y Recursos Naturales, en su art. 8o.- Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, la

- V. La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas [...]:
- VII. La...prevención y control de la contaminación de las aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas...;
- VIII. La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio ...en los términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo...;
- IX. ...equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales...;
- X. La participación en la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más municipios y que generen efectos ambientales en su circunscripción territorial;
- XIII. política municipal de información y difusión en materia ambiental; [...]

Como complemento a la Ley antes mencionada (en relación con la política de vivienda y el desarrollo de nuevas ciudades), existieron tres que colaboraron para la protección del medio ambiente: la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Forestal y la Ley de Metrología y Normalización, lo cual evidencio lo complicado de su interpretación y ejercicio.

3.3.4 Ley de Asentamientos Humanos

Las reformas de 1976 a la Constitución Política en sus artículos 27, 73 y 115 dieron las bases para articular y sistematizar tales regulaciones al desarrollo urbano y la propiedad urbana. Derivado de esas bases constitucionales se cuenta con una

Ley General de Asentamientos Humanos (1993) que introdujo un régimen de concurrencia y coordinación de los tres niveles de gobierno para regular el fenómeno urbano y un sistema de planes de desarrollo urbano que orientan y a los cuales se ajustan las acciones de fundación, crecimiento, mejoramiento y conservación de los centros de población, otorgando al Estado la obligación de tomar las medidas y diseñar los instrumentos que den cuenta de tales disposiciones, limitantes, modalidades de uso, disfrute y disposición de la propiedad urbana. Tal ordenamiento configura el marco general de regulación del desarrollo urbano en todo el país.

Por su parte, la Ley de Asentamientos Humanos, en su Art. 9, indica que tales acciones corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones y atribuciones.¹³³ Se puede observar la cantidad de facultades de derecho que tiene el municipio en materia de urbanización; pero en los hechos se imponen las relaciones políticas, el manejo de los recursos y los intereses macro locales. En dicha Ley se acota que la Secretaría, con la participación, en su caso, de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, promoverá la celebración de convenios y acuerdos de coordinación y concertación entre la Federación y las entidades federativas, con la intervención de los municipios.

¹³³ I. Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local; II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población; III. Administrar la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven; IV. Promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; V. Proponer la fundación de centros de población; VI. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación local; VII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven; VIII. Prestar los servicios públicos municipales [...] previsto en la Constitución [...] y en la legislación local; IX. Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local; X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios; XI. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano y las reservas, usos y destinos de áreas y predios; XII. Participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; XIII. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios en los términos de la legislación local; XIV. Informar y difundir permanentemente sobre la aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano.

3.3.5 Las Reformas Agrarias

En lo agrario, entre 1988 y 1994 se llevaron a cabo dos grandes reformas legales que afectaron significativamente las políticas públicas de suelo, vivienda y desarrollo urbano, al reconfigurar el régimen jurídico de la propiedad agraria que circunda buena parte de las ciudades mexicanas y que condicionaba los procesos de incorporación de la tierra al desarrollo urbano.

Como se ha dicho, la reforma al Art. 27 constitucional abre la posibilidad de privatizar la propiedad de la tierra de ejidos y comunidades con procedimientos para que ejidatarios-comuneros puedan asociarse entre sí, con el Estado o terceros y otorgar el uso de sus tierras.

Más adelante se expidió una nueva legislación agraria que estableció los procedimientos para regular el tránsito de la propiedad sujeta al régimen agrario al dominio pleno o de propiedad privada.

En el año 2000, el gobierno del D.F., por su parte, restringió la construcción de unidades habitacionales en las delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco y promovió el crecimiento poblacional hacia las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza con la intención de aprovechar la infraestructura y servicios subutilizados, lo cual fue un antecedente significativo para el crecimiento habitacional alternativo en los municipios metropolitanos del Estado de México.¹³⁴ Sin embargo, en febrero de 2007 el secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad, Aispuro Coronel, anunció su fin.

El bando logró cierta contención del crecimiento horizontal de la ciudad, y la utilización de la infraestructura que concentraban las delegaciones centrales, pero dejó de lado las necesidades de vivienda e infraestructura de cada jurisdicción y limitó la oferta y demanda del mercado, sobre todo la inversión del sector inmobiliario en la construcción de vivienda de interés social.

¹³⁴ Bando número 2, Gaceta Oficial del Distrito Federal y Periódico *La Jornada*, México, 8 de febrero de 2007.

3.4 El Estado de México y su normatividad de vivienda

En el Estado de México la figura legal de fraccionamiento ha desaparecido y desde los años noventa los conjuntos urbanos vinieron a sustituirla, al igual que a los conjuntos habitacionales de interés social del Infonavit y Fovissste. A continuación se hará una revisión de las principales leyes y disposiciones legales multinivel que incidieron en la política de vivienda del 2006 al 2012 en los municipios en estudio con el fin de observar la incidencia de la participación ciudadana en la Gobernanza Metropolitana y sus componentes básicos.

3.4.1 Sistema legal del Estado de México relacionado con la vivienda

Continuando con la complejidad de las bases legales y leyes sobre la vivienda en el Estado de México, en los incisos que siguen se podrá observar la gran cantidad de normas en dicho Estado que limitan o hacen más compleja la relación entre el ciudadano y la política pública respectiva.

El marco jurídico en México relacionado con el ordenamiento territorial es diverso y complejo, puede comprender servicios públicos, ecología, vivienda, protección civil, género, etc. Basta observar la cantidad de normas relacionadas con los asuntos metropolitanos del Estado de México para que se tenga una idea más precisa.¹³⁵

Entre las tareas que los gobiernos estatales deben asumir se encuentran las relativas a: formular y aprobar los programas estatales de vivienda; realizar la planeación, programación y presupuesto de las acciones de suelo y vivienda; apoyar a las autoridades municipales en la planeación, gestión de recursos, operación de programas y en la ejecución de acciones en materia de suelo y vivienda; promover la participación de los sectores social y privado en la instrumentación de los programas y acciones de suelo y vivienda, de conformidad con lo dispuesto en la ley y en los demás ordenamientos legales aplicables, y, entre otras, informar a la sociedad sobre las acciones que realicen en materia de suelo y vivienda.

¹³⁵ Consúltense a Merino Mañón, José, *Ensayos sobre la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, IAPEM, en donde se encuentra un marco jurídico con los principales asuntos de interés para la coordinación de la Zona Metropolitana de La Ciudad de México, 1996, pp. 72-76.

En lo que se refiere a la participación ciudadana en el Estado de México, se pueden relacionar, de manera general, las siguientes disposiciones jurídicas y leyes que regulan su actuación.

3.4.2 La Ley de Vivienda del Estado de México

Conviene tener presentes algunos términos¹³⁶ que son definidos en esta Ley, por- que permitirán, más adelante, entender su uso y su aplicación en la relación entre GM y política de vivienda en municipios del Estado de México. En lo que se refiere a la Ley de Vivienda del Estado de México, el Capítulo I, en su artículo 16, esta- blece que la Política Estatal de Vivienda tiene por objeto:

- I. Concebir la vivienda como un sector de primera necesidad, a fin de fomentar el ordena- miento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de po- blación; preservando los recursos y características naturales del medio ambiente y social.
- II. Procurar y establecer las acciones necesarias para que toda persona pueda acceder a una vivienda digna y decorosa;
- III. Promover programas y acciones de vivienda preferentemente para la población que se encuentren situación de riesgo, pobreza, vulnerabilidad o marginación.;
- IV. Los programas y acciones de vivienda del Estado, deberán ser congruentes con los lineamientos de la Política Nacional de Vivienda, con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y

¹³⁶ **Población en situación de marginación o vulnerabilidad:** personas que se encuentran fuera del acceso y disponibilidad de bienes, servicios y opciones para el desarrollo social. **Población en situación de pobreza:** grupo de personas con carencia de lo necesario para el sustento de la vida por la baja capacidad de ingreso o condiciones de desigualdad, dependencia, explotación o falta de desarrollo de las capacidades o de bienestar. **Política Estatal de Vivienda:** conjunto de disposiciones, lineamientos, criterios y medidas de carácter general, contenidas en el PDEM y el Programa Estatal de Vivienda que, con base en los principios establecidos en esta Ley, tiende a procurar el derecho a una vivienda digna y decorosa. **Programas de Vi- vivienda:** conjunto de instrumentos normativos, programáticos, presupuestales y administrativos, que contiene diagnósticos, objetivos, metas, estrategias, prioridades y líneas de acción; la asignación de recursos, de res- ponsabilidades, de tiempos de ejecución, de control, seguimiento de acciones y evaluación de resultados en materia de vivienda. **Sector privado:** toda persona física o jurídica colectiva que produzca bienes y servicios relacionados con la vivienda con fines preponderantes de lucro. **Sector social:** toda persona física o jurídica colectiva, con personalidad jurídica que sin fines de lucro, realicen acciones o procesos habitacionales en beneficio de personas con ingresos iguales o inferiores a los que se requieren para adquirir una vivienda po- pular. **Suelo para vivienda:** superficie de terreno física y legalmente susceptible de ser destinado predomi- nantemente al uso habitacional conforme a las disposiciones aplicables. **Vivienda digna y decorosa:** la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos, construcción, acce- sibilidad física, seguridad adecuada, habitabilidad, salubridad; cuente con los servicios básicos de agua, dre- naje, electrificación y comunicación; y contemple elementos de seguridad en materia de legalidad en cuanto a su propiedad o legítima posesión, de conservación del medio ambiente, de la prevención y protección física de sus ocupantes ante riesgos naturales. **Vivienda social:** Es aquella dirigida a las personas en situación de pobreza, marginación y/o vulnerabilidad.

con los planes regionales y municipales de desarrollo urbano respectivos; V. La coordinación institucional entre las dependencias y organismos de vivienda, deberá ser bajo criterios armónicos; de tal manera que se cumpla con el objetivo y finalidad de la presente Ley; VI. Promover la participación de los sectores público, social o privado, para fomentar la satisfacción de las necesidades de vivienda digna y decorosa.

Las atribuciones de los municipios en materia de vivienda en esta ley son amplias, pero en la realidad poco se conocen o se ejecutan por los ayuntamientos: establecer la política municipal de vivienda; elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar los programas municipales de vivienda; participar en el Programa Estatal de Vivienda; participar mediante aportaciones en el Fondo de Vivienda Social; solicitar asistencia técnica-jurídica en materia de vivienda; promover la gestión y obtención de recursos económicos para el financiamiento de programas de vivienda; simplificar y desregular procedimientos administrativos relacionados con la ejecución de los programas del Instituto y los programas municipales de su competencia; generar y proporcionar información al Sistema Estatal de Vivienda; promover la participación ciudadana en la ejecución de programas y acciones de vivienda; difundir e informar a la población sobre los programas y acciones de vivienda, para que tenga un mejor conocimiento y participación.

Cumplir con todo ello significaría contar con un cuerpo burocrático numeroso y profesional; de lo cual carecen los municipios, que en su estructura orgánica muchas de las veces no cuentan ni siquiera con un departamento o unidad de vivienda, como se verá en el capítulo IV de esta tesis.

3.4.3 El Código Administrativo del Estado de México (CAEM)

Código, de acuerdo con la Real Academia Española, es un libro que contiene un conjunto de reglas o preceptos sobre cualquier materia. El CAEM ha sufrido una serie de críticas por su carácter anticonstitucional; sin embargo, en uno de los motivos que sustentaron este código se señalaba:

Precisamente para normar los diversos procedimientos administrativos que hasta ahora se encuentran dispersos en las distintas leyes de la entidad, se propone la expedición de un Código [...], que dé unidad, coherencia y sistematización a los actos de los órganos de la

administración pública que intervienen en ellos en armonía con las disposiciones que corresponden al proceso administrativo y que regulan la organización y el funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.¹³⁷

En conveniente consultar en forma permanente éste código,¹³⁸ sobre todo el subcapítulo IV de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en el artículo 5. En él se señala que el gobierno del Estado y los municipios deberán celebrar convenios de conurbación en el que se acordarán, por lo menos:

- I. La localización, extensión y delimitación de la conurbación o zona metropolitana, considerando sus áreas de crecimiento e influencia;
- II. La integración, organización y funcionamiento de un órgano permanente de coordinación metropolitana, en el que participarán el Estado y los municipios respectivos y que será presidido por el titular de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano;
- III. La formulación en el marco de dicho órgano, de un plan regional de desarrollo urbano o un plan parcial, según fuera el caso, aplicable a la conurbación o zona metropolitana, en el que se haga la determinación básica de las áreas dedicadas a la conservación, mejoramiento y crecimiento, así como a la preservación y equilibrio ecológico, de los centros de población de la zona conurbada;
- IV. La integración de un fondo para el financiamiento de obras públicas de infraestructura y equipamiento urbano para atender las necesidades comunes de la conurbación o zona metropolitana;
- V. La congruencia de los planes municipales de desarrollo urbano y la homologación de las disposiciones jurídicas de los municipios involucrados en la conurbación o zona metropolitana; y
- VI. Los demás aspectos que sean necesarios para coordinar acciones o inversiones que permitan el desarrollo urbano sustentable, equitativo y armónico de los municipios y centros de población involucrados. Dicho convenio se publicará en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” y en las gacetas municipales correspondientes.¹³⁹

¹³⁷ Exposición de motivos de la iniciativa de Código de Procedimiento y Proceso Administrativo del Estado de México, 09/01/96, Cámara de Diputados de la H. LII. legislatura del Estado de México. [http://edomexico.gob.mx/tribunal/Transparencia/CODIGO%20DE%20PROCEDIMIENTOS%20ADMINISTRATIVOS.pdf\(15/03/14\)](http://edomexico.gob.mx/tribunal/Transparencia/CODIGO%20DE%20PROCEDIMIENTOS%20ADMINISTRATIVOS.pdf(15/03/14))

¹³⁸ *Agenda de la administración pública del Estado de México*, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2008.

¹³⁹ *La Agenda de la administración pública del Edo. de Méx.*, México, ISEF, 2008 también se puede leer en http://www.infosap.gob.mx/leyes_y_codigos.html

Cabe mencionar que existen grupos de juristas y académicos que consideran estos tipos de “códigos” como normas metaconstitucionales que privilegian lo técnico-administrativo sobre la legalidad y legitimidad de la acción gubernamental.

3.4.4 Reglamento del Libro Quinto del CAEM

Uno de los motivos expresos que argumentó el entonces gobernador del Estado de México, Arturo Montiel (2002) para la promulgación del reglamento al Libro V del CAEM, es que para cumplir con el citado mandato legal:

(...) el Ejecutivo (...) ha elaborado las disposiciones reglamentarias relativas a la planeación, ordenación, regulación, control, vigilancia y fomento del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población de la entidad.

(...) se establecen normas claras para desarrollar el sistema estatal de planeación del desarrollo urbano, el régimen jurídico de los conjuntos urbanos, las subdivisiones de predios y los condominios, las reglas básicas de funcionamiento de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda, así como la integración organización y funcionamiento del Registro Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda.¹⁴⁰

Correspondió su aplicación y vigilancia de cumplimiento a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SDUV) y a las unidades administrativas del Ejecutivo del Estado vinculadas con la materia del desarrollo urbano. En el Art. 7 señala que la SDUV, a petición expresa de las autoridades municipales correspondientes, podrá auxiliarles en los procesos relativos a la elaboración o modificación de los planes de desarrollo urbano de su competencia, así como en lo relativo a la administración, ordenación y regulación del desarrollo urbano de su municipio.

La participación ciudadana en la entidad (Art. 16), deberá: I. Fortalecer la comunicación entre los gobiernos estatal y municipal con la comunidad, en forma permanente y eficaz; II. Inducir y promover la colaboración de la comunidad en la formulación de propuestas para la elaboración de los diferentes planes y programas que se expidan en la entidad, así como para la vigilancia de los usos y destinos del suelo previstos en ellos; III. Fortalecer la actividad municipal en materia de desarrollo urbano y prestación de los servicios públicos, a través de la participa-

¹⁴⁰ Expedición del Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México,

ción económica y colaboración material de la colectividad, en términos de los ordenamientos legales. La participación ciudadana señalada aún no es “permanente”, ni interviene en los usos/destinos del suelo, en el fortalecimiento municipal, en el desarrollo urbano y, sobre todo, en la prestación de servicios, al menos en los municipios que se estudian.

La Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda, Art. 17, presidida por el titular de la Secretaría, contará con un Secretario Técnico designado por él; cuando el titular del Ejecutivo asista a las sesiones de la Comisión, él la presidirá y fungirá como Secretario Técnico el titular de la Secretaría. La Comisión estará integrada por los titulares de: I. Secretaría General de Gobierno; II. Secretaría del Medio Ambiente; III. Secretaría de Agua y Obra Pública; IV. Secretaría de Comunicaciones. Contará con la intervención de los municipios respectivos, cuando se trate de asuntos de su ámbito territorial de competencia, a través de los Presidentes Municipales, y del Director General del Organismo Operador de los Servicios de Agua y Saneamiento. Cuando corresponda, se invitará a otras instancias gubernamentales federales y estatales, así como a organismos gremiales, asociaciones civiles, instituciones académicas o personas físicas o morales especialistas. Debe considerarse la jerarquía de las autoridades en toda comisión, ellas son “determinantes”, pese a que se cuente o no con argumentos más sustentados.

La comisión solicitará la concurrencia de los municipios, de manera oficial y por escrito, cuando se traten asuntos de su ámbito territorial de competencia, así como de otras instancias gubernamentales federales y estatales que deban intervenir. Podrá, a petición expresa de los interesados con relación a un predio determinado, integrar previamente a los dictámenes, constancias de viabilidad y de aprovechamiento inmobiliario, las cuales se considerarán como corresponda por las instancias gubernamentales participantes en la Comisión, en la emisión de sus respectivos dictámenes y autorizaciones.

Los planes urbanos de cobertura subregional que derivarán del Plan Estatal de Desarrollo Urbano o de los planes regionales, tendrán como propósito fundamental integrar acciones para el ordenamiento urbano en porciones determinadas del territorio estatal, incluso si se ubican en el territorio de dos o más municipios. Los

de incorporación territorial se expedirán para integrar a los centros de población nuevas áreas de crecimiento. Los de integración metropolitana tendrán por objeto sujetar a normas comunes la planeación de las áreas homogéneas ubicadas en los límites del Estado de México y entidades circunvecinas.

Esta compleja normatividad explica la falta de planes urbanos intermunicipales entre Huehuetoca, Zumpango y Tecámac o entre municipios del Estado de Hidalgo o planes de la ZMVM,¹⁴¹ ZMVCT y regionales, entre otros.

La fundación de centros de población en la entidad requerirá del previo decreto que expida la Legislatura del Estado, y deberá realizarse en tierras susceptibles para el aprovechamiento urbano, evaluando su impacto ambiental y respetando las áreas no urbanizables y, en su caso, el patrón de asentamiento humano rural y las comunidades indígenas. Sería interesante corroborar si en los nuevos fraccionamientos en los municipios del caso de estudio se cumplió con lo antes indicado.

De tal reglamento se resaltan los siguientes aspectos que pueden sustentar la política de vivienda del gobierno del Estado de México y de sus municipios del 2006 al 2012:

- Se podrá autorizar la ejecución de conjuntos urbanos y lotificaciones para condominios, solamente cuando se trate del tipo habitacional campestre.
- Los conjuntos social progresivo y de interés social tendrán 6 metros de frente y 60 metros cuadrados de superficie.
- Áreas de donación en equipamiento urbano municipal local, para conjuntos urbanos social, progresivo, de interés social y popular, se determina sobre la base de 12 m² por vivienda.
- Conjuntos urbanos habitacionales social progresivos (Cuhp)¹⁴² para permitir a las familias de las clases económicas más desvalidas el acceso al suelo y

¹⁴¹ En la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, art. 38, a la Secretaría de Desarrollo Metropolitano le corresponde :Promover, coordinar, vigilar y evaluar los proyectos de inversión metropolitanos, estratégicos de obras y acciones estatales y en materia intermunicipal, cuando así se convenga con los municipios involucrados; asesorar cuando así lo soliciten, a los municipios conurbados en asuntos de carácter metropolitano y de coordinación regional e intermunicipal, para que fortalezcan sus programas de infraestructura y equipamiento urbano; fomentar la participación ciudadana en la planeación y evaluación de acciones y programas de carácter metropolitanos, procurando la promoción de la identidad mexiquense.

la posibilidad de ejercer su derecho constitucional a una vivienda “digna y decorosa”.

- Organismos estatales del desarrollo urbano y la vivienda podrán asesorar/apoyar la formación de asociaciones, celebración de actos, convenios y contratos de organizaciones del sector social-privado y propietarios para realizar Cuhp.

Tan sólo el análisis del Reglamento V del Código Administrativo del Estado de México es digno de una tesis donde se exploten ricas vetas, tales como: ¿Cuáles fueron las causas que impidieron que se cumplieran las normas específicas que tienden a un verdadero orden urbano? ¿Por qué se autorizaron los Cuhp, trasgrediendo el derecho internacional y constitucional? ¿Cuál va a ser el futuro de las Cuhp autorizadas, inconclusas o las que ya están pagando sus compradores?

3.4.5 Ley de creación: Instituto Mexiquense de la Vivienda Social (IMEVIS)

Es un organismo público descentralizado de carácter estatal con personalidad jurídica y patrimonio propios creado el 23 de Septiembre del 2003. Entre sus principales atribuciones, conforme a su Ley de creación, se encuentran las siguientes:

- Promover, coordinar y fomentar la construcción, el mejoramiento, regeneración y rehabilitación de viviendas y conjuntos urbanos.
- Coordinar los programas de suelo y vivienda social que a través del mismo Instituto se promuevan en el Estado y operar, en su caso, los fondos de vivienda que para el efecto se constituyen.
- Promover y difundir los programas estatales y regionales de suelo y vivienda social.
- Regularizar los asentamientos humanos.

¹⁴² El conjunto urbano habitacional social progresivo es aquél en el que las obras de urbanización y equipamiento urbano y, en su caso, de infraestructura primaria, se ejecutan de manera gradual. La primera etapa la vende la inmobiliaria y las siguientes corren a cargo del ciudadano. Vivienda Progresiva, edificación de un pie de casa en terreno del beneficiario, que tenga como mínimo un área de usos múltiples habitable y espacio para construir cuartos adicionales, de acuerdo a las posibilidades de las familias. inciso 3.2. de las Reglas de Operación del Fondo de Vivienda Social, aprobado el 12/09/11.

- Regularizar la tenencia de la tierra en los ámbitos urbanos y rurales de conformidad con las leyes de la materia.
- Evitar el establecimiento de asentamientos humanos irregulares, aplicando las medidas de prevención y difusión que se requieran auxiliando y coordinándose con las dependencias, entidades y organismos que deban intervenir en su realización.
- Coordinarse con las dependencias, entidades y organismos estatales, federales, municipales, públicos, sociales y privados que intervengan en el desarrollo urbano.¹⁴³

Corresponde a las Delegaciones Regionales, en el ámbito de su respectiva circunscripción territorial: operar los programas de regulación del suelo y regularización de la tenencia de la tierra; la promoción y fomento a la vivienda en el Estado; atender las peticiones ciudadanas relacionadas con los programas del Instituto; someter, por conducto de la Coordinación de Delegaciones Regionales, a las unidades administrativas competentes del Instituto, las peticiones o documentación recibida; dar respuesta a las peticiones ciudadanas, de acuerdo con los plazos y términos aplicables en la materia; promover la organización y participación social en los programas y acciones orientados a la regularización de asentamientos humanos irregulares y al desarrollo de la vivienda; realizar campañas de promoción y difusión de los servicios que presta el Instituto; colaborar en el fomento a la vivienda, en la actualización de los inventarios de reserva territorial, proporcionando la información requerida; incorporar la información pertinente a los sistemas de información del Instituto; informar a la Coordinación de Delegaciones Regionales; promover la protocolización de las autorizaciones de subdivisión, fusión, relotificación, conjuntos urbanos y certificaciones de existencia, y apertura de vías públi-

¹⁴³ Se puede conocer más acerca de las funciones y atribuciones del Instituto Mexiquense de la Vivienda Social en la página del Gobierno del Estado de México, "Gaceta del Gobierno del Estado de México". (23/11/2003). Consúltese, también, el Reglamento Interior del instituto mexiquense de la vivienda social. <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/rgl/vig/rglvig213.pdf> (revisado, 15/03/14). La Ley que crea el IMVS (23/09/03), entiende por vivienda social: a). Social Progresiva. Aquélla cuyo valor al término de la construcción o adquisición no exceda de 55,000 Unidades de Inversión. b). Interés Social. La que tenga al término de la construcción o adquisición un valor entre 55,001 y 71,500 Unidades de Inversión. c). Popular. La que tenga al término de la construcción o adquisición un valor entre 71,501 y 104,500 Unidades de Inversión.

cas, sobre inmuebles bajo el dominio del Instituto; así como en la escrituración individual a favor de los beneficiarios de los programas de suelo y vivienda del Instituto; informar a la Dirección Jurídica de los actos que tenga conocimiento en ejercicio de sus funciones y que puedan constituir delito en materia de asentamientos humanos y de tenencia de la tierra.

EL IMVS (Artículo 21), cuenta con 12 Delegaciones Regionales para atender a los municipios en materia de vivienda: la **Delegación Regional II Zumpango** atiende a los municipios de Apaxco, Hueyoxtla, Jaltenco, Nextlalpan, Tequixquiac, Tonanitla y Zumpango. La **Delegación Regional III Ecatepec** contempla a Acolman, Axapusco, Ecatepec de Morelos, Nopaltepec, Otumba, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temascalapa y Teotihuacán la **Delegación Regional IV Cuautitlán Izcalli**: Coacalco de Berriozábal, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Huehuetoca, Melchor Ocampo, Teoloyucan, Tepetzotlán, Tultepec, Tultitlán y Villa del Carbón.

Cabe reiterar que los municipios de Huehuetoca, Zumpango y Tecámac forman parte del llamado “Proyecto Ciudades Bicentenario” que diseño e implemento el gobierno del Estado de México 2005-2011.

3.5 Normatividad municipal en vivienda

Los municipios, por su parte, deberían asumir las atribuciones para formular, aprobar y administrar los programas municipales de suelo y vivienda, así como evaluar y vigilar su cumplimiento; instrumentar mecanismos indicativos de las tendencias del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial a mediano y largo plazo, así como realizar la planeación, programación y presupuestación de las acciones de suelo y vivienda en su ámbito territorial, otorgando atención preferente a la población en situación de pobreza; y, entre otras, establecer las zonas para el desarrollo habitacional.

3.5.1 Consideraciones generales

Pese a esas disposiciones y a pesar del notable esfuerzo del gobierno federal, el interés de los gobiernos estatales ha sido diverso. En septiembre de 2012, sólo la mitad de las entidades federativas contaban con leyes actualizadas en la materia y en algunos estados inclusive se presentaron retrocesos.

3.5.1.1 Leyes estatales de desarrollo urbano

Junto con la legislación específica sobre vivienda, y con mayor influencia en los procesos de inversión privada relacionada con ella, existen en todas las entidades federativas códigos o leyes que tienen por objeto regular la planeación urbanística y la ordenación del territorio. Dichos ordenamientos establecen una serie de instituciones relacionadas directa e indirectamente con el quehacer habitacional.

En general, los objetivos de dicha legislación son: determinar la participación y concurrencia de los gobiernos estatales y municipales en la ordenación y regulación del fenómeno urbano; crear un sistema de planeación y zonificación urbana conforme al cual se dará tal ordenación, así como regular el uso y aprovechamiento del suelo en sus diferentes jurisdicciones territoriales.

En complemento a esas leyes existe también en la esfera local un régimen fiscal de servicios públicos y de control del desarrollo que incide en las acciones habitacionales. La Constitución misma impone un complejo balance en la distribución de atribuciones entre los distintos ámbitos de gobierno, al determinar expresamente un sistema de distribución atípico a la tradicional división que dispone el artículo 124 constitucional, declarando la materia como de coordinación o concurrencia, es decir federal, pero también es materia estatal e inclusive municipal. Ello supone la actuación conjunta y armónica de los distintos poderes de las diversas instancias de gobierno, lo que no tiene una correspondencia con la realidad mexicana. Esta coincidencia de intervenciones de autoridades de los tres niveles de gobierno obliga a lo que eufemísticamente algunos autores han dado en llamar esquema de federalismo cooperativo.

Los municipios ejercieron sus atribuciones en materia de desarrollo urbano y política de vivienda a través de los cabildos (controlados por el presidente municipal y los partidos políticos, no por la ciudadanía) de los ayuntamientos o con el control y evaluación de éstos. Por lo cual no es casual que el Art.10 de la Ley de Asentamientos Humanos se refiera a que la “Secretaría, con la participación, en su caso, de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, promoverá la celebración de convenios y acuerdos de coordinación y concertación entre la Federación y las entidades federativas, con las interrelaciones municipales”.

Por su parte, los ayuntamientos cada vez más asumieron como exclusivas y propias las tareas políticas y administrativas de la gestión y administración urbana, como si las facultades no fueran concurrentes y coordinadas, sino exclusivas y urbanísticas para fraccionamientos, conjuntos y construcciones de vivienda de interés social.

Cabe aclarar que siguen sin armonizarse los alcances de las atribuciones de los distintos ámbitos de gobierno involucrados, y esta falta de claridad redundante en una interacción de las autoridades que es todo, menos concurrente y coordinada. Por otra parte, los mecanismos transparentes de rendición de cuentas no son una práctica frecuente por parte de muchas de las autoridades locales. Sin embargo, debemos destacar que en los últimos años la CONAVI ha venido haciendo esfuerzos para la homologación normativa federativa, así como para el resto de los sectores social y privado. Su fuerza y también su debilidad provienen del carácter jurídico de la Ley de Planeación que los fundamenta. Se trata de un ordenamiento federal y no de una “ley general” que pudiera darle una perspectiva de cobertura nacional y con efectos vinculantes para todos los actores. Al respecto, es imprescindible transformar la visión constitucional en la materia de prevención de los municipios.¹⁴⁴

El gobierno federal ha venido impulsando la modernización de los registros públicos de la propiedad en las entidades federativas, con el fin de homologar y es-

¹⁴⁴ *Costos y beneficios de los mercados formal e informal de suelo para familias con bajos ingresos*, México, Sedesol, 2007.

tandarizar los procesos de la función registral tendentes a garantizar la certeza jurídica de los derechos sobre inmuebles en todo el país. Cabe mencionar que tal modernización se constituye como un elemento fundamental para la operación del esquema financiero planteado para la vivienda por el gobierno federal en los últimos años.

Por otra parte no se ha hecho una evaluación de los instrumentos utilizados ni del sacrificio fiscal que representa tal reducción y que finalmente es absorbida por las administraciones municipales, que son el eslabón económico más débil, y cuya penuria hacendaria es proverbial, sin compensación alguna por parte de los otros dos ámbitos de gobierno.

A manera de reflexión final, se puede afirmar que en México, a nivel municipal, pero sobre todo a nivel federal y estatal, existe una excesiva generación de disposiciones jurídicas de política de vivienda, sin embargo, el gran problema es la discrecionalidad que tienen los gobernantes para aplicarlas, lo cual genera abusos e injusticias.

Por otra parte no hay que soslayar información relevante sobre la legalidad de la política de vivienda municipal en México que se encuentra en las Memorias del Congreso Nacional de Vivienda,¹⁴⁵ en el Eje Temático I: La política nacional de vivienda 2000-2013 y el Eje Temático II: Marco institucional, legal y normativo. Aunque debe señalarse las pocas ponencias del marco institucional, legal y normativo de la vivienda.¹⁴⁶

A principios del 2013 se asistió a la conformación de un espacio que posibilita la articulación e incidencia de los actores municipales en el diseño de propuestas estructurales y políticas públicas para profundizar el análisis y conocimiento de los problemas que han llevado a la crisis actual de la institución municipal: el Foro Constitutivo de la Plataforma Municipalista de México, cuya finalidad fue construir una agenda y un plan de acción que posibilitara la articulación de los diversos es-

¹⁴⁵ *Memorias del Congreso Nacional de Vivienda 2013*, <http://www.puec.unam.mx/publicaciones/pd/libros-digitales>,

¹⁴⁶ Dos ponencias: Ramírez Favela Eduardo, "Figuras jurídicas y financieras para la incorporación del suelo a Desarrollos de Vivienda" y Ramírez Navarro, Víctor, "Ilegalidad de las políticas públicas de vivienda: de los dichos a los hechos", una importante cantidad de ideas de este capítulo se sustentaron en estas ponencias

fuerzos locales en la construcción de una nación sustentada en fuertes, eficientes y democráticos gobiernos locales.¹⁴⁷

3.5.2 *Bandos municipales*

La cantidad, complejidad y sectorización de las normas y leyes jurídicas en materia urbana o de vivienda a nivel Estatal o federal complica a los municipios establecer con claridad las funciones o actividades de sus Direcciones o Comisiones (se cuidan de no infringir la legalidad o incurrir en facultades que no les corresponden). Por ejemplo, en el Bando Municipal de Zumpango, 2008,¹⁴⁸ en sus artículos 83 y 84 se considera una Comisión de Asuntos Metropolitanos, en los siguientes términos:

[...] órgano de estudio y propuesta para someter a la consideración del Ayuntamiento en pleno, propuestas de acuerdo y de acciones tendientes a mejorar la Administración Pública Municipal, en lo relativo a la atención, participación e integración del Ayuntamiento de Zumpango, en los trabajos que realicen conjuntamente con autoridades Municipales de los Ayuntamientos colindantes, en la integración de comisiones metropolitanas y otros órganos de coordinación metropolitana, creados o que se lleguen a crear.

El objetivo de la Comisión Municipal Metropolitana, será el enlace permanente, tanto en los procesos de planeación para el desarrollo de municipios colindantes de la Zona Metropolitana, otras entidades del sector e instituciones público y privado del Gobierno del Estado de México; y a través de este, con el Gobierno Federal para generar y coordinar la participación del municipio de Zumpango en la planeación y ejecución de programas y acciones de gobierno, que a nivel conjunto se lleven a cabo en la Zona Metropolitana [...]

A través de ésta Comisión, el ayuntamiento podrá realizar y generar propuestas de participación, celebración de convenios que en su caso deberá someter a la aprobación del Cabildo, considerando siempre que resulte de interés municipal la posible aportación presupuestal en términos de la legislación aplicable, para concretar la participación del municipio de Zumpango en proyectos y programas o acciones de impacto metropolitano y beneficio compartido.

¹⁴⁷ Foro constitutivo de la Plataforma Municipalista de México.

<https://www.facebook.com/pages/Plataforma-Municipalista-de-M%C3%A9xico/142658345898564>

¹⁴⁸ Mazutti Delgado, Enrique, *Bando municipal 2008*, pp. 94 y 95.

En la nueva realidad en que se encuentra la acción pública local, la política de regulación inmobiliaria bien puede fortalecer su función regulatoria, ya que las “[...] políticas de regulación buscan proveer incentivos para mejorar el desempeño de las empresas, a través del establecimiento de normas, reglamentos y contratos emitidos por agencias regulatorias”¹⁴⁹.

Un dato duro que ilustra el desordenado crecimiento urbano periférico de las grandes ciudades en la República Mexicana en los últimos 30 años se encuentra en el documento *La expansión de las ciudades, 1980-2010*, publicado en 2011 por la Sedesol. Donde se reveló que el crecimiento y expansión física de la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM) para 2010 había multiplicado cinco veces las hectáreas urbanizadas que tenía en 1980 y que en ese mismo lapso se duplicó su población.

En las ciudades mexicanas, los planes de desarrollo urbano estatales, metropolitanos y municipales se hicieron a un lado durante años y eran los cabildos quienes autorizaban conjuntos habitacionales aislados en la lejana periferia. Aunque en Nuevo León se reformó en 2009 la Ley de Desarrollo Urbano para obligar a cabildos y autoridades a respetar el plan de desarrollo urbano municipal aprobado, el problema es que dichos planes locales no cuadran en sus áreas de expansión con el Plan de Desarrollo Metropolitano vigente. El desorden, aunque moderado, continúa. Detrás de esto, las miopes políticas públicas federales de financiamiento a la construcción de vivienda social nueva en la periferia propiciaron además el abandono del tejido urbano existente de las metrópolis.

Así, en el caso de la ZMVM, mientras se construían “ciudades dormitorio” en medio del desierto, se dejaba morir el centro y las áreas antiguas por la inexistencia de políticas públicas de redensificación urbana, dado el nulo fomento a la inversión inmobiliaria. Fue un mal negocio de corto plazo dar mantenimiento y reciclar la ciudad vieja (cada día con menos votos).

Por ello, hasta la fecha han sido tibias las políticas públicas con créditos subsidiados para mejorar viviendas existentes; lo mismo pasa con normas y programas

¹⁴⁹ Merino Huerta, Mauricio, *Problemas, decisiones y soluciones, enfoques de políticas públicas*, México, FCE-CIDE, 2010, p.179.

municipales para rescatar barrios, mejorar banquetas y arborizar espacios públicos. Urge menos miopía y más audacia para restaurar integralmente el tejido urbano y social de la ciudad actual.

Otro problema que se detectó fue la falta de certidumbre de los asentamientos irregulares en municipios metropolitanos, ya que para su regularización se requiere un dictamen del Gobierno del Estado de México y los municipios no tiene facultades para regularizarlos.

Por otra parte la administración municipal de tres años impide un programa de regularización a largo plazo; permitiendo un crecimiento urbano desordenado. Así, De Luis¹⁵⁰ afirmo la reubicación de familias de Naucalpan al Municipio de Zumpango, sin una previa planeación.

3.5.3 Otras disposiciones

Para dar una idea de la dimensión del acelerado crecimiento en construcción de vivienda, en una revisión de las gacetas de gobierno del Estado de México del periodo de enero de 2000 a marzo del 2008, en Zumpango se había autorizado la construcción de nueve conjuntos urbanos con 26 735 acciones de vivienda de interés social.

[La] autorización de construcción de conjuntos urbanos generalmente se realiza por etapas [...] La empresa constructora primero realiza individualmente los trámites ante el gobierno Estatal para solicitar la construcción de un proyecto general conformado por un determinado número de viviendas, una vez que se aprueba su construcción las empresas no edifican de un solo golpe las casas, sino de forma paulatina, ello demanda obviamente que en cada implicación se vuelvan a solicitar a los gobiernos estatal y municipal las respectivas concesiones.¹⁵¹

¹⁵⁰ De Luis Romero, José Mariano, *Certidumbre patrimonial en los asentamientos humanos irregulares en el municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México*, México, Trabajo profesional, FESA-UNAM, 2014. De Luis tiene 25 años de trayectoria laboral como funcionario municipal en cargos de responsabilidad administrativa y como Regidor en Naucalpan.

¹⁵¹ Plancarte Vargas, Viridiana y Yáñez Álvarez, Marco Antonio, *Desarrollo y Conjuntos Habitacionales en las Ciudades de Bicentenario; Caso Zumpango Estado de México*, en (...) p. 171.

Por ello se consideró que existió escasa regulación e institucionalidad; de apego a la ley de la gestión pública municipal. Por ello es pertinente crear órganos reguladores que dependan del gobierno local y de la sociedad civil a manera de observatorios u consejerías con la participación de universidades y profesionales. En palabras de Borja:

[...] la ciudad debe funcionar como un lugar regulador de un intercambio... supone más orden que caos [...] es lugar de rupturas de marcos institucionales, legales, materiales, culturales...pero la ciudad de la regla es la ciudad del orden y del derecho, de la cohesión, y de la tolerancia. La regla democrática es orden como esperanza de justicia urbana, es decir, como proceso de conquista de derechos ciudadanos.¹⁵²

Por ello el Estado de derecho y las instituciones sólidas, tanto gubernamentales cómo de la sociedad civil, deben garantizar una nueva forma de gobernar, donde los municipios desarrollen, con más transparencia y profesionalismo, su capacidad reguladora con el fin de mantener una sociedad de leyes y que los conflictos sean dirimidos mediante las normas establecidas por un sistema democrático y no con violencia.

El presente informe evidencia la sólida colaboración interinstitucional entre los diversos actores en el campo de la vivienda, las instituciones y los especialistas al identificar los cambios, avances y acciones que inciden en el sector vivienda, específicamente en esta ocasión, considerando la crisis que enfrentó el país en 2009 y que ha derivado en el reto económico y financiero y en el desarrollo de viviendas en México.¹⁵³

3.6 Instituciones y programas habitacionales.

En este apartado se presentan las instituciones gubernamentales y programas multinivel del tema habitacional a fin de integrar un panorama general de los programas y las complejidad de las diferentes acciones de política de vivienda y participación ciudadana.

¹⁵² Borja, *op. cit.*, p.28.

¹⁵³ Estado Actual de la Vivienda 2010, p. v. Publicaciones del 2005 al 2015, SHF y el Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC), con el apoyo de la CONAVI, SEDATU, el INFONAVIT y FOVISSSTE entre otros. www.shf.gob.mx/estadisticas/EdoActualVivienda/Paginas/edoactualvivmex.aspx (28/03/16)

3.6.1 Instituciones y Programas Federales: su impacto habitacional

En política de vivienda aún el ejecutivo federal sigue siendo el actor determinante,¹⁵⁴ sin dejar de lado la influencia y presión de las inmobiliarias, los organismos internacionales, la relativa participación ciudadana y la reactivación del espacio local.

Sin duda, lo subnacional es un espacio proclive al autoritarismo de agentes paraestatales o, incluso, costraestatales (con estructura administrativa tradicional, vertical, autoritaria, débil participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas); donde las políticas de vivienda son de “escritorio”, no son elaboradas de abajo hacia arriba desde los municipios

Cuadro 24
Instituciones y Programas Federales de Vivienda

Institución	Integración o características	Consideraciones Generales
(GPEDUIS)	SHCP, SEDESOL, SEMARNAT, SENER, SECRETARIA DE ECONOMIA, CONAVI.	Revisa proyectos y/o capacita promotores, consultores, autoridades interesadas, entre otros.
COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE VIVIENDA. (CIV)	SEDESOL, SEMARNAT, Energía, Economía, SHCP, CONAVI, SHF, BANOBRAS, FONADIN, SEP, SCT, SSA, SRA, STPS, SAGARPA, INFONAVIT, FOVISSSTE. SNC, IBDSH, SHF, SNC, BD.	Presidente: Ejecutivo Federal, suplente Secretario de SEDATU. Pueden incluirse invitados. (integrantes)
SEDATU Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.	Coordinaciones de Delegaciones; Ordenamiento Territorial y de Atención a Zonas de Riesgo; Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda; Rescate de Espacios Públicos; Concertación Social, entre otros.	Fondo Metropolitano; Programas de: Recuperación de Espacios Públicos; Hábitat; Reglas de operación de subsidios para vivienda.

(continúa)

¹⁵⁴ Cosío Villegas, González Casanova., Carpizo, entre otros, dan cuenta de tal supremacía l, sus secretarías e instituciones. Le siguen los Estados, el Gobernador (su estructura administrativa) y los presidentes municipales (dependencias del ámbito federal y local menores).

Cuadro 24
Instituciones y Programas Federales de Vivienda
 (continuación)

Institución	Integración o características	Consideraciones Generales
CONAVI ¹⁵⁵	Organismo descentralizado de utilidad pública e interés social, sectorizado en SEDATU, con personalidad jurídica y patrimonio propio.	Fomenta, coordina, promueve e instrumenta política y PNV conforme a las leyes. ¹⁵⁶
Programa Nacional de Vivienda (2014-2018)	Crecimiento ordenado de asentamientos humanos, centros de población y metrópolis; ciudades compactas/productivas/competitivas/incluyentes/sustentables.	Elevar calidad de vida y, fomentar el acceso a la vivienda ubicada, digna con estándar internacional. ¹⁵⁷
(FONHAPO)	Crédito y subsidio que opera en los sectores público, social y privado; Delegado Fiduciario Especial; suscribir documentos, valores, contratar, convenios, escrituras, registros.	Promueve créditos con organismos, entidades e intermediarios financieros, entre otros

En tanto en el cuadro 25 se presentan las funciones de cada una de las Secretarías de Estado e instituciones federales relacionadas con las políticas de vivienda municipal a nivel nacional, que a decir de expertos han avanzado en coordinación y colaboración adjetiva; pero se requiere fortalecer lo sustantivo para que la coordinación sea una plena realidad en lo territorial. Para que lo prescrito sea coherente con lo realizado.

¹⁵⁵ El Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV 2.0), para difundir información y dar seguimiento a la PNV, fortalecer la oferta de vivienda en el país (Ley de Vivienda; Art. 43). Generar información para la toma de decisiones en vivienda Programa Nacional de Vivienda 2014-2018; Objetivo 6). <http://www.conavi.gob.mx:8080/> (http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342865&fecha=30/04/2014 (03/04/16)

¹⁵⁶ Controla expansión de manchas urbanas; mejorar calidad de vivienda rural/urbana, su entorno y disminuye déficit; diversifica oferta de soluciones habitacionales de calidad conforme a necesidades; genera esquemas óptimos de créditos y subsidios para acciones de vivienda; fortalece coordinación interinstitucional que garantice la corresponsabilidad multinivel en PNV; y, genera información para tomas de decisiones en el sector de la vivienda.

Cuadro 25
GPEDUIS: Funciones Habitacionales

Instituciones	Funciones relacionadas con lo ambiental
SEMARNAT	Definir los criterios de sustentabilidad ambiental
SENER	Suministrar y usar eficientemente la energía eléctrica
ECONOMIA	Atraer empresas para generación de empleo e industria.
CONAVI	Subsidiar en preferenciales para vivienda en entorno DUIS
DUIS	Promover un desarrollo urbano más ordenado. Mixtos, multinivel territorial y con desarrolladoras.
BANOBRAS	Financiamiento y/o garantías para infraestructura y servicios públicos
INFONAVIT - FOVISSSTE	Hipotecas para adquisición de vivienda
SHF	Financiamiento a producción de vivienda e hipotecas para adquisición de vivienda
FONADIN	Inversión en infraestructura y compra de reserva territorial

Fuente: Elaboración propia

3.6.2 La Administración Pública de Estado de México en Política de Vivienda

Con la intención de contar con antecedentes de las instituciones relacionadas con la política de vivienda en el Estado de México, en el cuadro 26 se integraron aquellas que fueron y han sido las más trascendentes. Como puede apreciarse, después del 2000 se presentan instituciones acordes a una nueva realidad de la vivienda en México y el mundo.

De tal suerte, se confirma que las instituciones públicas deben de responder a realidades y necesidades verdaderamente objetivas, más que a circunstancias e intereses ficticios de los actores públicos, privados o sociales. Deben de orientarse a los asuntos públicos.

No obstante, dado que en los últimos veinte años los cambios sociales han sido más dinámicos y frecuentes en lo global, nacional, estatal, regional y local, la organización y estructuras de la administración pública multinivel, sobre todo en los organigramas de los gobiernos municipales se han adaptado a las nuevas realidades o creando nuevas unidades administrativas más cercanas a la ciudadanía y a la comunidad.

Cuadro 26
Antecedentes de Vivienda en el Estado de México

Año	Institución	Consideraciones Generales
1981	SDUOP	Agrupar todas las funciones sector público de vivienda en el Estado de México.
1983	CRESEM	Regula tenencia de la tierra en municipios conurbados.
1990	SDUOP	Subsecretaría "A" Sector Central y "B" Auxiliar.
1991	SCT y SE	SDUOP, ordena asentamientos humanos, PGOGEM.
1992	SDUOP	Subsecretarías de Desarrollo urbano y Vivienda; Equipamiento Urbano y de Infraestructura Hidráulica.
1995	SDUOP	Subsecretarías: Desarrollo Urbano y Vivienda y Equipamiento Urbano.
1996	AURIS	Promovió viviendas/fraccionamientos, reserva territorial, programas de vivienda/fondos; investigaciones; consultoría; gestiones y banco de información.
1998	SDUOP	Incorpora Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica, Coord. de Planeación Reg. y Dirs. Reg. Valle Cuautitlán- Texcoco Oriente, Centro y Poniente.
1999	SDUOP	Reestruct. Dir. Gral. O. Pub. y suprime Subsecretaría Infraestructura Hidráulica fusión con CEA y Saneamiento, forma CAEdoMéx.
2001	SDUOP	Proceso de reestructuración
2002	SDUV	Orden territorial asentamientos humanos y regula desarrollo urbano. Centros de población y vivienda.
2003	SDUV	Amplia estructura administrativa.
2003	IMEVIS	Vivienda social y el suelo, procura beneficio a grupos vulnerables, a partir INAUIS y la CRSEM.
2004	SDUV	Reestructura, 51 unidades administrativas y 26 Residencias Locales.
2005	SDUV	Reestructuración y (2007).
2006	CEDU	Órgano técnico-coordinación-interinstitucional desarrollo urbano y vivienda.
2013	PCEM	Organismo descentralizado, sector Secretaría de Desarrollo Metropolitano, para defensa del colono.

Fuente: Elaboración propia.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas se convirtió en cabeza de sector de los organismos descentralizados: Comisión para Regulación del Suelo del Estado de México (CRESEM) y Comisión del Agua del Estado de México (CAEM), y Junta de Electrificación del Estado de México (JEEM), teniendo, todas ellas, gran relevancia en la política de vivienda municipal.

En realidad, la experiencia muestra que en las primeras reuniones de las comisiones asisten funcionarios de alto nivel, en las subsecuentes reuniones van solo sus presentantes, hasta quedar la comisión en mero membrete.

Sin duda se denota la relevancia del Infonavit en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de vivienda a nivel nacional, dado que cuenta con recursos propios provenientes del gobierno federal, los empresarios y los trabajadores.

3.6.3 Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda (CEDUV) y el Instituto Mexiquense de Vivienda (IMV).

La CDUV, con facultades para dictaminar y dar congruencia a los PDUM; programas, acciones, inversiones y obras públicas de interés estratégico; de desregulación, homologación normativa, desgravación, simplificación, mejora y agilización de la gestión urbana. Integra constancias de viabilidad, opiniones técnicas o dictámenes de seguimiento a la ejecución de las obras para la rendición de informes; opciones de medidas para regular y desgravar operación y de producción de vivienda; e investigaciones. Integrada por cinco Secretarías, cinco Direcciones Generales, la Comisión de Agua del Estado de México (CAEM), IGECEM; CFE y municipios del territorio correspondiente.

Además con facultades para realizar acciones en materia de desarrollo urbano y construcción de obras públicas, regulación del desarrollo de comunicaciones y transportes, y la operación de programas para el establecimiento y tratamiento de aguas, así como proporcionar los servicios de agua potable y alcantarillado.

EL IMVS, por su parte, cuenta con 12 Delegaciones Regionales para atender a los municipios en materia de vivienda: la **Delegación Regional II Zumpango** atiende a los municipios de Apaxco, Hueyoxtla, Jaltenco, Nextlalpan, Tequixquiac, Tonanitla y Zumpango. La **Delegación Regional III Ecatepec** contempla a Acolman, Axapusco, Ecatepec de Morelos, Nopaltepec, Otumba, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temascalapa y Teotihuacán la **Delegación Regional IV Cuautitlán Izcalli**: Coacalco de Berriozábal, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Huehuetoca, Melchor Ocampo, Teoloyucan, Tepetzotlán, Tultepec, Tultitlán y Villa del Carbón. HZT formaron parte del Proyecto Ciudades Bicentenario

3.6.4 La Procuraduría del Colono del Estado de México (PCEM)

La realidad o inmediatez de la problemática relacionada con la política de vivienda y la participación ciudadana va generando la necesidad de crear nuevas instituciones a fin de no provocar desestabilidad política y social.

Tal es el caso de la PCEM organismo público descentralizado del Gobierno del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que lleva el registro de agrupaciones/asociaciones/organizaciones de colonos; cuida y protege sus derechos; orienta, informa o asesora; recibe, tramita y decide las peticiones; suscribe convenios, contratos o acuerdos con sectores; emite sugerencias y recomendaciones a la administración pública del Estado de México; organiza cursos, consultas, foros o encuentros ciudadanos. La PCEMZ, cuenta con Subprocuradurías, Zumpango pertenece a la Subprocuraduría de Huixquilucan; en tanto Huehuetoca y Tecámac les corresponden sus asuntos en la Subprocuraduría de Ecatepec.¹⁵⁸

Se puede decir que dicha procuraduría tiene una función conciliadora entre los colonos y las desarrolladoras, semejante a la Procuraduría Federal del Consumidor (POFECO).

3.6.5 Marco Institucional de Vivienda Municipal en el Estado de México

Aunque en municipios periféricos a la ZMVM se gestan ciertos elementos de gobernanza metropolitana, aún existe una pronunciada tendencia de una administración pública tradicional, sobre todo con instituciones débiles.

En el Estado de México ocho municipios registran un grado Alto de rezago social: San José del Rincón, Zumpahuacán, Villa Victoria, Villa de Allende, Sultepec, San Felipe del Progreso, Morelos y Donato Guerra. Además, Ecatepec y Nezahualcóyotl se encuentran entre los 10 municipios urbanos del país que presentan un elevado porcentaje de pobreza patrimonial, pues registran 49.6 y 51.2% respectivamente.¹⁵⁹

Los municipios con mayor pobreza patrimonial (PP) en el Estado de México son Nezahualcóyotl y Ecatepec, localidades que han influido en el crecimiento de la PP en HZT, sobre todo en Tecámac.

Por otra parte, aunque existen diferentes Delegaciones regionales federales o estatales en el territorio municipal de HZT, no cuentan con consistentes relaciones

¹⁵⁸ http://dosearch.com/web/?utm_source=b&utm_medium=&utm_campaign=install_ie&utm_content=ds&from=&uid=ST500DM0021BC142_W2A27G6AXXXW2A27G6A&ts=1420373293&type=default&q=PROCURADURIA+DEL+COLONO+DEL+ESTADO+DE+M%C3%89XICO

¹⁵⁹ http://www.fonhapo.gob.mx/2013/descargas/fonhapo_municipios/estado_de_mexico.pdf (01-04-16)

intergubernamentales. El Infonavit en Zumpango tiene un centro de atención y solución autorizado, donde se consulta créditos hipotecarios, puntos, precalificación, ahorros, motos y adeudos de crédito, estado de cuenta, búsqueda de casas, créditos para casas, casas nuevas, casas recuperadas, casas usadas, casas abandonadas, traspasos casas, casas remate, como hacer una cita en el Infonavit, Infonavit Total, trámites diversos y servicios, sin embargo la atención en los teléfonos integrados a internet en Zumpango es materialmente es nula. A pesar de lo anterior, las delegaciones regionales federales y estatales ubicadas en HZT, deben de fortalecer sus relaciones intergubernamentales y sus interacciones con las autoridades municipales.

Pero sin duda el Infonavit cuenta con mayores elementos y recursos gubernamentales de los empresarios y de los trabajadores para impulsar una mejor política de vivienda municipal con participación ciudadana; pero la pregunta es ¿Porque los empresarios no exigen más transparencia y rendición de cuentas de sus aportaciones al instituto?

CAPÍTULO IV

HACIA UNA GOBERNANZA METROPOLITANA EN EL ESTADO DE MÉXICO: POLÍTICA DE VIVIENDA MUNICIPAL EN HUEHUETOCA, ZUMPANGO Y TECÁMAC

La fe que me posee se apoya en la esperanza de que el hombre, a la vera de un gran salto, vuelva a encarnar los valores trascendentes, eligiéndolos con una libertad a la que este tiempo, providencialmente, lo está enfrentando. Porque toda desgracia tiene su fruto si el hombre es capaz de soportar el infortunio con grandeza, sin claudicar a sus valores.

Ernesto Sábato

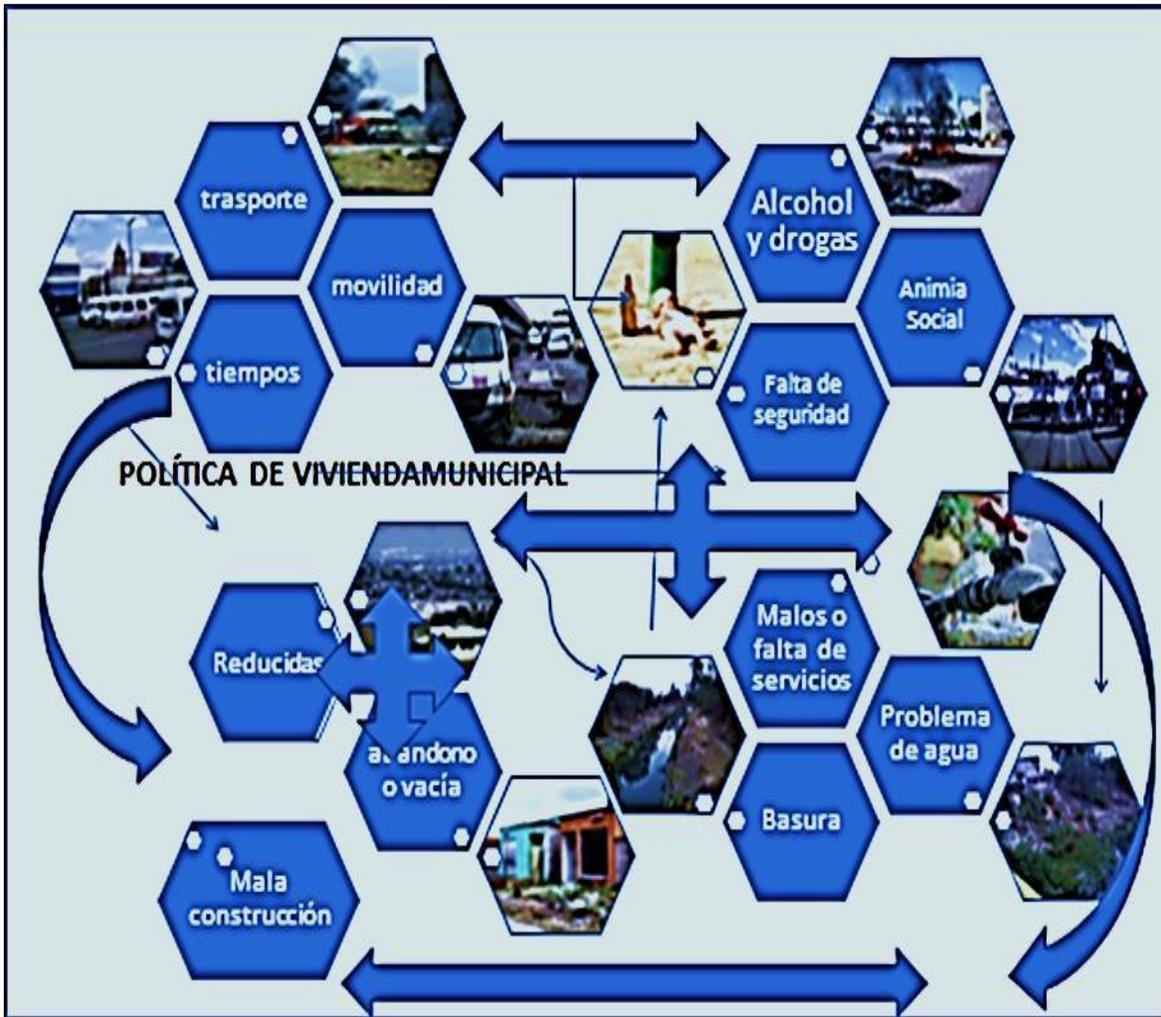
La teoría de la GM se nutre de aplicaciones relacionadas, sobre todo, con acciones interorganizacionales, gubernamentales y no gubernamentales, ejecutadas en lo territorial, cuando se genera participación ciudadana, rendición de cuentas y transparencia en las acciones públicas regionales y locales (Ziccardi, 2013).

Las relaciones interorganizacionales e intergubernamentales, los organismos y las instituciones de grandes ciudades tienen el potencial de realizar foros, consensos y acuerdos para la ordenación del territorio. Si bien la planeación urbana municipal fue complementada y/o sustituida por acuerdos y coordinación o colaboración de los actores involucrados, en el ámbito de la vivencia aun está lejos de una GM.

La solución a la compleja problemática (ver esquema 5) de las ciudades emergentes en el quehacer de la administración pública o la implementación de las políticas públicas, exige nuevas formas de gobierno, con acciones gubernamentales consensuadas. En el presente capítulo se presenta el estudio de caso de los mu-

nicipios de HZT con el propósito de mostrar la relación de la participación ciudadana en la política de vivienda municipal.

Esquema 5
Relaciones de la política de vivienda municipal en HZT



Fuente: Elaboración propia.

4.1 Ubicación geográfica y territorial

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del Gobierno Federal 2000-2006, se definieron cinco meso-regiones. La investigación en curso se circunscribe a la meso-región Centro-País (CP), constituida por el Gobierno del Distrito Federal y los Es-

tados de Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos y México, y centra su atención en un triángulo geográfico conformado por las ciudades de México, Pachuca y Querétaro, en un periodo de gran transformación de la población rural a urbana. En el mapa 1 se pueden apreciar todas las meso regiones.

Mapa 1
Meso regiones de México

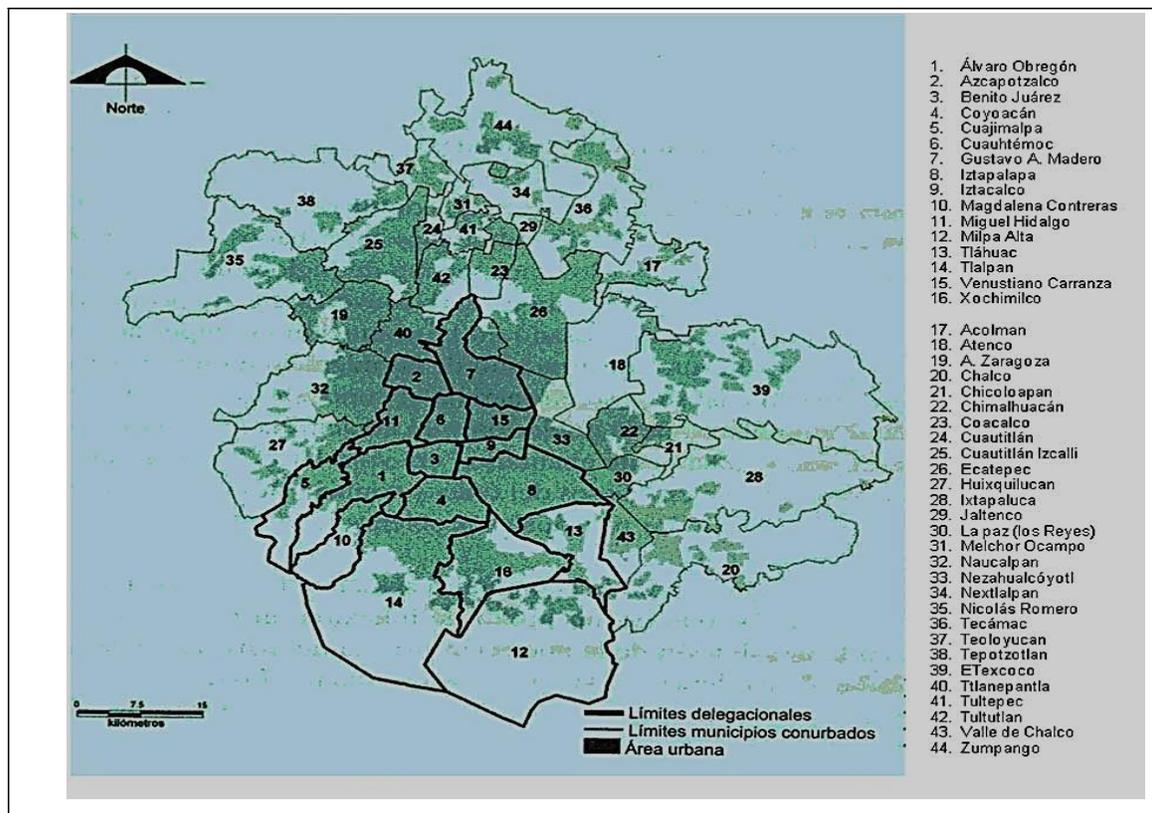


En la meso región Centro País (CP) se encuentra la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), la más extensa del país en territorio y población. No es ocioso recordar que en esta zona se encuentra la capital del país, sede de los poderes nacionales. La ZMVM se extiende con celeridad, abarcando municipios del Estado de México y de Hidalgo, como puede apreciarse en el mapa 2, hoy vive crecientes problemas de vivienda, falta de participación ciudadana, agua, basura, transporte, deficiencia en la seguridad y corrupción, entre otros, que rebasan las tradicionales fronteras de los gobiernos municipales. Sus formas verticales exigen transitar a

una gestión más horizontal, transparente, con rendición de cuentas; en suma, una verdadera gobernanza metropolitana.

Mapa 2

Zona Metropolitana del Valle de México



En los estados de la República mexicana y en sus municipios (véase la relación de municipios del Estado de México en el cuadro 27), más que en la Federación, es donde se puede advertir una mayor integración de regiones (a pesar de que éstas aún no cuentan con un gobierno propio).

Cuadro 27

Municipios del Estado de México

Municipio	Cabecera municipal	Municipio	Cabecera Municipal	Municipio	Cabecera municipal	Municipio	Cabecera municipal
1	Acambay	33	Ecatepec de Morelos	64	El Oro	95	Tepotzotlán
2	Acolman	34	Ecatzingo	65	Otumba	96	Tequixquiac
3	Aculco	35	Huehuetoca	66	Otzoloapan	97	Texcaltitlán
4	Almoloya de Alquisiras	36	Hueyoptla	67	Otzolotepec	98	Texcalyacac

(continúa)

Cuadro 27
Municipios de Estado de México

(continuación)

Municipio	Cabecera municipal	Municipio	Cabecera municipal	Municipio	Cabecera municipal	Municipio	Cabecera municipal
5	Almoloya de Juárez	37	Huixquilucan	68	Ozumba	99	Texcoco
6	Almoloya del Río	38	Isidro Fabela	69	Papalotla	100	Tezoyuca
7	Amanalco	39	Ixtapaluca	70	La Paz	101	Tianguistenco
8	Amatepec	40	Ixtapan de la Sal	71	Polotitlán	102	Timilpan
9	Amecameca	41	Ixtapan del Oro	72	Rayón	103	Tlalmanalco
10	Apaxco	42	Ixtlahuaca	73	San Antonio la Isla	104	Tlalnepantla de Baz
11	Atenco	43	Xalatlaco	74	San Felipe del Progreso	105	Tlatlaya
12	Atizapán	44	Jaltenco	75	San Martín de las Pirámides	106	Toluca
13	Atizapán de Zaragoza	45	Jilotepec	76	San Mateo Atenco	107	Tonatico
14	Atlacomulco	46	Jilotzingo	77	San Simón de Guerrero	108	Tultepec
15	Atlautla	47	Jiquipilco	78	Santo Tomás	109	Tultitlán
16	Axapusco	48	Jocotitlán	79	Soyaniquilpan de Juárez	110	Valle de Bravo
17	Ayapango	49	Joquicingo	80	Sultepec	111	Villa de Allende
18	Calimaya	50	Juchitepec	81	Tecámac	112	Villa del Carbón
19	Capulhuac	51	Lerma	82	Tejupilco	113	Villa Guerrero
20	Coacalco de Berriozábal	52	Malinalco	83	Temamatla	114	Villa Victoria
21	Coatepec Harinas	53	Melchor Ocampo	84	Temascalapa	115	Xonacatlán
22	Cocotitlán	54	Metepec	85	Temascalcingo	116	Zacazonapan
23	Coyotepec	55	Mexicaltzingo	86	Temascaltepec	117	Zacualpan
24	Cuautitlán	56	Morelos	87	Temoaya	118	Zinacantepec
25	Chalco	57	Naucalpan de Juárez	88	Tenancingo	119	Zumpahuacán
26	Chapa de Mota	58	Nezahualcóyotl	89	Tenango del Aire	120	Zumpango
27	Chapultepec	59	Nextlalpan	90	Tenango del Valle	121	Cuautitlán Izcalli
28	Chiautla	60	Nicolás Romero	91	Teoloyucan	122	Valle de Chalco Solidaridad
29	Chicoloapan	61	Nopaltepec	92	Teotihuacán	123	Luvianos
30	Chiconcuac	62	Ocoyoacac	93	Tepetlaoxtoc	124	San José del Rincón
31	Chimalhuacán	63	Ocuilán	94	Tepetlixpa	125	Tonanitla
32	Donato Guerra						

Fuente: <http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/temas/turismo/regionesymunicipios/municipios/index.htm> (16/08/15)

En los últimos diez años el Estado de México, con sus 125 municipios, ha crecido con una tendencia alarmante por la llegada de inmigrantes procedentes de barrios populares de la ZMVM y de regiones pobres del interior de la República. La entidad incrementa año con año su población.

Para enfrentar esta situación, mediante una mejor planeación territorial el Gobierno del Estado de México diseñó entre 2006 y 2012 cinco macro-regiones a lo largo de toda la entidad, las cuales fueron integradas de la siguiente manera: I. Centro Toluca; II. Norte; III. Oriente; IV. Sur y V. Poniente. Cada macro-región la conformaron un grupo de regiones y estas últimas se constituyeron por un conjunto de municipios (ver cuadro 30). Se puede observar que HZT se localizan en la macro-región III Oriente, la más poblada y una de las más importantes socioeconómicamente en el Estado. Véase cuadro 28 y el mapa 3.

Cuadro 28
Las regiones y municipios del Estado de México

Núm.	Región	Municipios
I	Amecameca	Amecameca, Atlautla, Ayapango, Cocotitlán, Chalco, Ecatzingo, Juchitepec, Ozumba, Tematla, Tenango del Aire, Tepetitla, Tlamanalco y Valle de Chalco Solidaridad.
II	Atlacomulco	Acambay, Aculco, Atlacomulco, Chapa de Mota, Jilotepec, Jiquipilco, Jocotitlán, Morelos, El Oro, Polotitlán, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Soyaniquilpan de Juárez, Temascalcingo y Timilpan.
III	Chimalhuacán	Chicoloapan, Chimalhuacán, Ixtapaluca y la Paz.
IV	Cuautitlán Izcalli	Coyotepec, Cuautitlan Izcalli, Huehuetoca, Tepetzotlán y Villa del Carbón.
V	Ecatepec	Acolman, Axapusco, Ecatepec de Morelos, Nopaltepec, Otumba, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temascalapa y Teotihuacán.
VI	Ixtapan de la Sal	Almoleya de Alquisirias, Coatepec Harinas, Ixtapan de la Sal, Joquicingo, Malinalco, Ocuilan, San Simón de Guerrero, Sultepec, Temascaltepec, Tenancingo, Texcaltitlán, Tonatico, Villa Guerrero, Zacualpan y Zumpahuacán.
VII	Lerma	Atizapán, Capulhuac, Lerma, Ocoyoacac, Ozolotepec, San Mateo Atenco, Te-moaya, Tianguistenco, Xalatlaco y Xonacatlán.
VIII	Naucalpan	Huixquilucan, Isidro Fabela, Jilotzingo, Naucalpan de Juárez y Nicolás Romero.
IX	Nezahualcóyotl	Nezahualcóyotl
X	Tejupilco	Amatepec, Luvianos, Tejupilco y Tlatlaya.
XI	Texcoco	Atenco, Chiautla, Chiconcuac Papalotla, Tepetaoxtoc, Texcoco y Tezoyuca.
XII	Tlalnepantla	Atizapán de Zaragoza y Tlalnepantla de Baz.

(continúa)

Cuadro 28
Las regiones y municipios del Estado de México
 (continuación)

Núm.	Región	Municipios
XIII	Toluca	Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Calimaya, Chapultepec, Metepec, Mexicaltzingo, Rayón, San Antonio La Isla, Tenango del Valle, Toluca, Texcalyacac y Zinacantepec.
XIV	Tultitlán	Coacalco, Cuautitlán, Tultitlán, Melchor Ocampo, Teoloyucan y Tultepec.
XV	Valle de Bravo	Amanalco, Donato Guerra, Ixtapan del Oro, Otzoloapan, Santo Tomás, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa Victoria y Zacazonapan.
XVI	Zumpango	Apaxco, Hueypoxtla, Jaltenco, Nextlalpan, Tequisquiác, Tonanitla y Zumpango

Mapa 3
Macro regiones del Estado de México



A pesar de que los municipios de HZT colindan, comparten una geografía, identidad y costumbres semejantes fueron integrados en diferentes regiones: Huehuetoca en la Región IV; Zumpango en la VI y Tecámac en la V. Una línea de investigación a comprobar en el futuro es Si la pertenencia a diferentes regiones de los municipios debilitó la participación ciudadana y permitió la realización de los macro proyectos habitacionales con sus deficiencias. Entre 2008 y 2009 se autorizaron 41 desarrollos habitacionales de vivienda social¹⁶⁰ (ver cuadro 29). La po-

¹⁶⁰ Vivienda social: aquella dirigida a las personas en situación de pobreza, marginación y/o vulnerabilidad, a través de los programas sociales de vivienda, clasificada en social progresiva, de interés social y popular. Enrique Peña Nieto, Gobernador del Estado de México (decreto 259) Ley de Vivienda del Estado de México, fracción XXIII. Vivienda Social Progresiva. Aquella cuyo valor al término de la construcción o adquisición no exceda de 55, 000 unidades de inversión. Vivienda de Interés Social (...) no exceda de 55, 001 y 71, 500. Vivienda Popular (...) no exceda de 71, 501 y 104,500 unidades de inversión, definiciones en Gaceta de Gobierno, 23 de sept., 2003, Ley que crea el Organismo Público Descentralizado Estatal Instituto Mexiquense de Vivienda Social (IMEVI).

blación urbana se incrementó 7.9 por ciento; la rural bajó 8 por ciento, la desocupación nacional aumentó 1.3 por ciento; la urbana en un 0.7 por ciento y el promedio de esperanza de vida se incrementó a 76 años, lo que reflejó un impacto de grandes proporciones.

Cuadro 29
Superficie urbanizable y Potencial de Viviendas (PV)

Municipios	Superficie urbanizable	PV 2010	PV 2020	Empleos (sector secundario)
Tecámac	6,095	87,700	155,300	52,300
Zumpango	7,831	47,500	111,000	72, 400
Huehuetoca	4,203	30,800	104,100	61,600

Fuente: Gobierno del Estado de México, Ciudades Bicentenario, Comisión de Coordinación para el impulso de la Competitividad, IV. Sesión Ejecutiva, 2011

Con la llegada de una población de más de 600 mil habitantes (como se muestra en el cuadro 30) se incrementó la demanda de servicios, los municipios no recibieron más ingresos y les fue difícil recibir financiamientos de programas federales porque no contaban con personal para elaborar los proyectos respectivos.

Cuadro 30
HZT: población y vivienda

Variables	Huehuetoca	Zumpango	Tecámac	Total regional
Población total	100,023	159,647	364,579	624, 249
Viviendas habitadas	25, 187	37,645	97,147	159, 979
Centros de trabajo	27	34	218	279
Promedio/Hogar	4.0	4.3	3.8	4.03
Ingresos brutos	272,491,000	545,713,000	694,318,000	1, 512, 522,000

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, México en cifras, información nacional, por entidades federativas y municipios, 2010.

Fue notable la percepción de un desarrollo urbano desarticulado. En el cuadro 31 se puede observar el predominio del municipio de Tecámac en población, vivienda, orden urbano, con mayor habitabilidad y participación ciudadana, como se verá más adelante.

Cuadro 31
Población por municipio de HZT

Municipio	2010	1995	2000	2005
Huehuetoca	100 023	32 718	38 458	59 721
Tecámac	364 579	31 909	172 813	270 574
Zumpango	159 647	91 642	-	127 988

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI

Los municipios de HZT experimentaron un acelerado crecimiento poblacional derivado de la cantidad de conjuntos de vivienda construidos entre 1999 y 2008. Esto puede atribuirse, en parte, a ventajas de localización (suelo urbanizable, áreas de reserva, suelo de la pequeña propiedad (cuadro 32). El crédito hipotecario favoreció a 262 conjuntos habitacionales, 429 mil viviendas a 2 millones de personas¹⁶¹. Los desarrollos se ubicaron al nororiente, fundamentalmente en los municipios de HZT.

Cuadro 32
Municipios receptores de conjuntos habitacionales

Municipio	Núm.	Viviendas	Población beneficiada
Huehuetoca	20	41,943	188,743
Zumpango	24	48,223	221,323
Tecámac	36	102,184	459,994
Total	80	192,350	870,060

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. (1999-2008)

En un desarrollo urbano desarticulado en HZT, de 1999 a 2008, fueron autorizados 80 conjuntos urbanos, clasificados como de interés social, social progresivo y popular, medio y residencial habitacionales, donde se construyeron cerca de 200 mil viviendas para una población de más de 800 mil habitantes..

4.1.1 Coordinación metropolitana

En la ZMVM no se llevaron a cabo acciones de coordinación en política de vivienda y participación ciudadana del 2006 al 2012: la coordinación metropolitana (agua,

¹⁶¹ Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Urbano. Estadísticas. Desarrollos Urbanos.

transporte y seguridad) sin un plan urbano, se realizó más por las buenas relaciones de los gobernantes que por normas o estructura organizacional.

Por tanto, en esta área conurbada los desarrolladores de vivienda dispusieron de suelo a bajo precio, en territorios extremadamente alejados y con un mercado estratificado de bajos ingresos. A tres consorcios se les autorizó más del 60 por ciento de los conjuntos habitacionales: Consorcio Geo47744, Mogue 3 693 y Hermes 1 290.

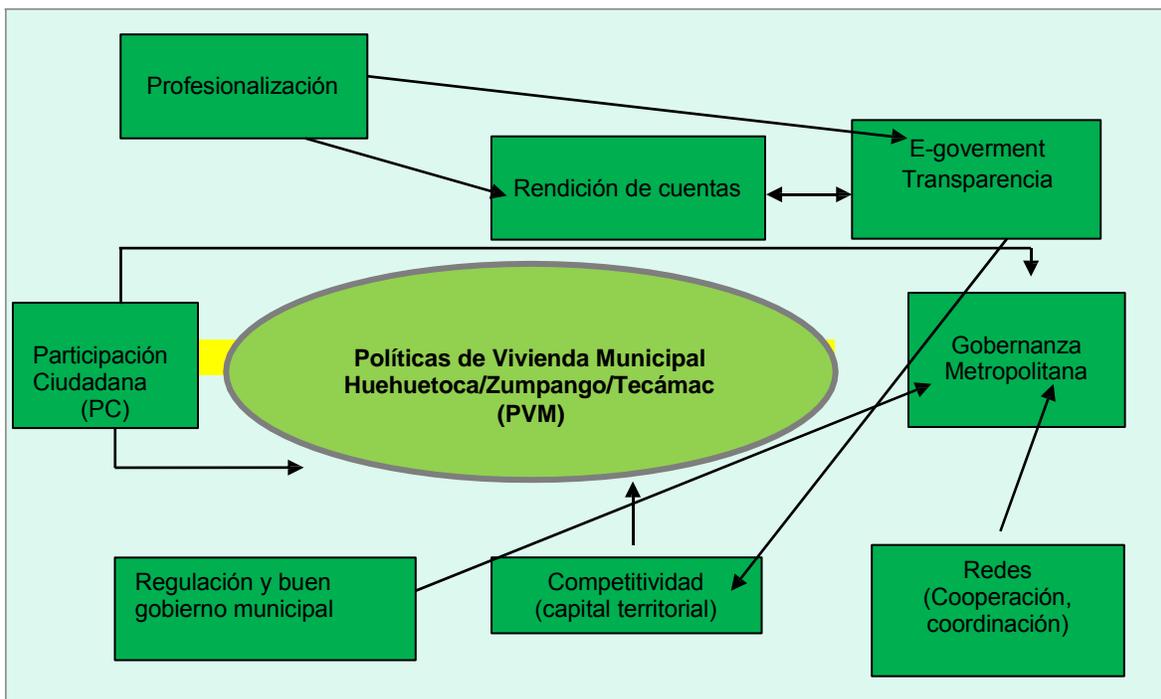
Por otra parte, las autorizaciones otorgadas por las autoridades locales se orientaron más a promover sus ascensos políticos¹⁶² que a buscar un orden urbano.

Las organizaciones sociales fueron escasas, con un nivel de convocatoria limitado, funcionaron de manera semipaternalista o gracias a la buena voluntad de algunas personas. La débil participación ciudadana generó alto grado de permisividad de la población en la construcción de viviendas, sobre todo en los municipios de Huehuetoca y Zumpango, por lo cual los funcionarios municipales tuvieron un amplio margen de maniobra en sus facultades de urbanismo y vivienda, ya que no fueron transparentes ni rindieron cuentas y la evaluación de su mandato solo quedó en el escrutinio y no en una sanción pública.

En el esquema 6 se visualiza la política de vivienda municipal en los municipios de HZT con la intención de observar la interacción con la participación ciudadana.

¹⁶² Isunza Vizuet, Georgina y Méndez Bahena, Benjamín, "Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México", Chile, EURE, vol. 37, núm. 111, mayo 2011, pp.107-129. Más tangiblemente, Vera afirma que "el sello del peñismo: es cargos públicos, negocios privados"

Esquema 6
Modelo de participación ciudadana y política de vivienda



Fuente: Elaboración propia.

En este esquema se muestran los vínculos del objeto de estudio (la acción gubernamental municipal en política de vivienda y participación ciudadana), en donde se establecen relaciones con otros factores para una GM.

Así, se puede enumerar una serie de ideas para mejorar la política de vivienda y participación ciudadana, que pueden aprovechar: los gobiernos municipales de HZT

- Rentar casas vacías o abandonadas a estudiantes, académicos o investigadores a precios atractivos.
- Que la Profeco verifique la veracidad de la información que reciben los posibles compradores.
- Regular la venta de predios para evitar el “paracaidismo”.
- Difundir medidas para la renta de casas para prevenir la delincuencia.
- Supervisar la ética de la inversión privada.
- Promover la cohesión social de los nuevos inquilinos.

- Identificar asociaciones civiles, grupos religiosos y representantes relevantes con el fin de crear un clima de colaboración y cooperación.
- Promover congresos, foros y/o seminarios sobre la participación ciudadana para mejorar las políticas de vivienda.¹⁶³
- Conformar un banco de información sobre la población en HZT y fortalecerlo con investigaciones de la región, estatales, nacionales e internacionales, así como fomentar estudios, encuestas y entrevistas cuantitativas donde se obtengan datos duros sobre:
 - ✓ Nivel de integración urbana por cada fraccionamiento: Alta/Media/Baja.
 - ✓ Grado de ejecución de las unidades habitacionales, con número de identificación y porcentaje de avance: No iniciado/En sus inicios/Esperando condiciones adecuadas.
 - ✓ Valoración de relaciones vecinales: Capacidad de interlocución, espacios de negociación y consenso, nivel de cooperación y compromiso, grado de mantenimiento y cumplimiento de normatividad.
 - ✓ Experiencias en el tejido asociativo: Asociaciones / articulación o tejido social / Equipamiento e infraestructura básica / Integración social en políticas de vivienda.¹⁶⁴

En HZT del 2006 al 2012 existió una reconfiguración de poderes por un proceso de debilitamiento de las estructuras de poder tradicional por el retroceso del asistencialismo institucional hacia los sectores más débiles de la población y en la relación clientelar de votos a cambio de regularizar viviendas. Por tanto, HZT presentó un proceso de urbanización acelerado, lo que provocó la reconfiguración del espectro actoral regional, donde la construcción masiva de viviendas presentó frágiles oposiciones. Sin embargo, algunos fraccionamientos desplegaron experimentos de participación para resolver sus problemas habitacionales. Así

¹⁶³ Ideas tomadas del Proyecto Rucosa “Regeneración Urbana y Cohesión Social” coordinado por Navarro Yáñez, Clemente Jesús, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla España, 27-03-2015.

¹⁶⁴ Alguacil Gómez, Julio, *Calidad de vida y praxis urbana (Nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid)*, Madrid, Siglo XXI, 2000, pp. 230-257. Determinación de escalas de autonomía para el intercambio y colaboración igualitaria, y una gestión municipal con mayor recaudación para el desarrollo local con empleo.

aparecieron diversos tipos de asociaciones civiles, las que en mayor o menor medida entraron al juego actoral regional.¹⁶⁵

4.2 La política de vivienda en el Estado de México y los municipios de HZT.

En la construcción de fraccionamientos en HZT, en gran medida, no se tomó en cuenta a la comunidad, más bien obedeció a una tendencia rentista de mercado, donde las viviendas se produjeron en serie, para obtener subsidios y como mercancías para el consumo. No se concibieron como hogares ni dentro de una planeación urbana que evitara “gente sin casa, ni casa sin gente”.

Al parecer no se articuló una participación ciudadana para que las políticas públicas de vivienda fueran transparentes y con rendición de cuentas de las inmobiliarias y las autoridades locales.

La falta de precisión de los límites de la ZMVM genera incongruencias en las funciones y acciones sectoriales en territorios de HZT. En el cuadro 33 puede apreciarse una conformación de la ZMVM por delegaciones políticas de la CDMX, municipios del Estado de México y del estado de Hidalgo (en el mapa 4 puede observarse la extensión de la ZMVM).

Cuadro 33
Zona Metropolitana del Valle de México, 2010

Núm.	Delegaciones o Municipios	Habitantes
16	Delegaciones del D. F.	8, 846, 752
59	Municipios Mexiquenses	11, 218, 831
29	Municipios de Hidalgo*	1, 264, 162.
Total	74 gobiernos locales	21 millones 329 mil 745
* Municipios del Estado de Hidalgo en la 1ª. Sesión Plenaria de la Comisión Ejecutiva, Nueva Época, 7 de junio de 2008.		

Fuente: CONAPO 2010, ahora se habla de una Megalópolis.
<http://portal2.edomex.gob.mx/coespo/indicadoressociodemograficos/zonasmetropolitanas/index.htm> (12/11/14)

¹⁶⁵ Alejandro Ramos, Gonzalo, *et. al*, “El asociacionismo regional y el surgimiento de actores en la configuración del desarrollo: el caso de la región Zumpango” en Revista Espacios Públicos, vol. 15, No. 35, 2012, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 114-133.

Otro inconveniente fue la dificultad para determinar las relaciones de los municipios de HZT con la ZMVM, la CDMX y la de Toluca, capital del Estado de México, en virtud de que:

- En el Estado de México existen dos zonas metropolitanas: la ZMVM y la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT).¹⁶⁶
- Los municipios tienen mayor influencia de la ZMVM, aunque políticamente dependan de la capital del Estado (Toluca).
- Un viejo anhelo de los municipios del valle de México es la formación del del valle de México, sueño que se ha ido desvaneciendo.
- Pertenecen al Valle Cuautitlán-Texcoco, con sus propias inercias y características.
- Los Estados de Querétaro e Hidalgo ejercen fuerte influencia.
- La identidad como mexiquenses esta en proceso.

Por otra parte, el gobierno del Estado de México, de 2006 al 2012, contó con el Instituto Mexiquense de la Vivienda Social (IMEVIS),¹⁶⁷ integrado por 12 Delegaciones Regionales, con trámites y servicios proporcionados por las Delegaciones Regionales.¹⁶⁸ Sin embargo, en entrevista realizada al Delegado Regional de Zumpango, indicó que eran limitadas las acciones de vivienda de esa unidad administrativa

¹⁶⁶ Rosas Ferrusca, Francisco Javier, *Gobernanza territorial: Modelo alternativo para el desarrollo urbano metropolitano*, México. Tesis de Doctorado, INAP, abril, 2014. Pedrotti Carolina, Inés, *Calidad residencial y condiciones de producción en la vivienda social promovida por el sector privado: Zona Metropolitana de Toluca, 2001-2011*, México, tesis de Doctorado en Urbanismo-UNAM, 2015.

¹⁶⁷ Su objetivo es promover, programar, coordinar y regular la vivienda social del Estado de México. Atribuciones: promover, coordinar y fomentar la construcción, el mejoramiento, regeneración y rehabilitación de viviendas y conjuntos urbanos. Coordinar programas de vivienda social que a través del Instituto se promuevan en el Estado y operar, en su caso, los fondos de vivienda que para el efecto se constituyen. Promover y difundir los programas estatales y regionales de vivienda social. Regularizar los asentamientos humanos, la tenencia de la tierra urbana y rural de conformidad con las leyes de la materia. Evitar el establecimiento de asentamientos humanos irregulares, aplicando medidas de prevención y difusión que se requieran auxiliando y coordinándose con Dependencias, Entidades y Organismos que deban intervenir en su realización. Coordinarse con las Dependencias, Entidades y Organismos Estatales, Federales, Municipales, Públicos, Sociales y Privados que intervengan en el desarrollo urbano, *Gaceta de Gobierno*, (23/11/03).

¹⁶⁸ Carta Finiquito o carta de no adeudo; constancias; estudio jurídico; investigación socioeconómica; regularización de predios vía escrituración notarial; regularización de predios vía inmatriculación administrativa; regularización de predios vía juicio de usucapión; venta de lotes con y sin servicios; ventas de vivienda progresiva, pies de casa y departamentos; verificación de campo; y verificación técnica de campo.

Mapa 4
Extensión de la ZMVM



En la República Mexicana, de 2007 a 2011 (datos de CONAVI), se construyeron 2 889 873 viviendas nuevas en 1 530 municipios, el 62 % del total construido en el país; 1 407 municipios concentran 57 % de la vivienda nueva con rangos promedio por municipio de 1 a 5 000 viviendas nuevas, mientras que 31 municipios concentran 27 % del total de viviendas nuevas, con rangos de 25 000 a 100 000 unidades por municipio. “La concentración de vivienda nueva se ubica en municipios como Tijuana, Mexicali, Hermosillo, Ciudad Juárez, Chihuahua, Torreón, Saltillo, Reynosa, Matamoros, Monterrey, Tampico, SLP, Cancún, **Zumpango**, Querétaro, Acapulco, León, Morelia, Guadalajara, Culiacán, Ciudad Obregón, entre otros, que alcanzan una concentración entre 50 000 y 100 000 viviendas nuevas”.¹⁶⁹

En cuanto a las viviendas realizadas entre 2006 y 2012 en el Estado de México, puede cotejarse en el cuadro 34 datos que permiten apreciar la dimensión de su extensión y crecimiento hasta 2014, sus diferentes tipos y la participación de la mujer. En total, los municipios de HZT alcanzaron una población de 624, 249 habi-

¹⁶⁹ Miguel Carechoa Elizabeth y Sergio Flores Peña, "Servicios Públicos y Rezago Municipal", en Ziccardi, *op. cit.*, 2015, p. 543.

tantes en 2014, de los cuales 318 556 eran mujeres y 308 124 hombres, en la actualidad se acercan al millón de habitantes.

Cuadro 34
Datos de vivienda del Estado de México, 2014

Total de viviendas particulares habitadas			3,749,106
Promedio de ocupantes*			4.1
Viviendas con piso de tierra: de cada/100, 3 tienen piso de tierra			3.8%
Población	Huehuetoca	Zumpango	Tecámac
Mujeres	50 651	81 039	186 866
Hombres	49 372	81 039	177 713
Total	100 023	159 647	364 579
*Excluye viviendas sin información de ocupantes y su población estimada.			

Fuente: elaboración propia. Censo Población y Vivienda 2010, INEGI, <http://portal2.edomex.gob.mx/coespo/indicadoreassociodemograficos/Marcodemografico/index.htm>:

En el Estado de México la política habitacional no logró alcanzar del todo un rango de vivienda digna en HZT, y el aliento para la formación de una participación ciudadana es insuficiente. En el círculo vicioso de la pobreza en la periferia metropolitana de HZT no se ahonda en una política de vivienda con participación de la población. En este contexto se puede hacer la siguiente pregunta: ¿es posible que la participación y la política de vivienda en las periferias metropolitanas evite los círculos viciosos de reproducción de anillos de pobreza?, ya que se observan instituciones locales públicas, privadas y sociales débiles (la excepción son las religiosas o deportivas). Lamentablemente el grado de institucionalidad no es una fortaleza en la zona de estudio: existen estructuras organizacionales con baja confianza social “[...] cuyos vacíos se manifiestan a través del sistema judicial colapsado; impunidad ante la corrupción judicial en todos los niveles, incluyendo los más altos; sistemas de control patrimonial fallidos y escasos o nulos sistemas de prevención social de los delitos”.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Aristegui, Carmen, prólogo, en Buscaglia, Edgardo (2013), *Vacíos de poder en México*, México, *Debate*, p. iv. Se usaron términos de Estado suplementado/desaparecido, y la solución: controles; de los 58 derechos humanos de la ONU, 44 son violados a nivel federal, estatal o municipal. Propone controles institucionales de Estado y sociedad civil, control de corrupción, que rigen la vida institucional de municipios y autoridades federales regulando y limitando la discrecionalidad de los poderes que hoy generan círculos de impunidad política y económica a su alrededor. Controles sociales, que operan en varios estratos y con prevención. Asociaciones de la sociedad civil técnicamente especializadas deberían monitorear de manera ope-

Según datos del Consejo Ciudadano para la seguridad Pública y Justicia penal Zumpango se encuentra entre los 20 municipios con mayor índice de violencia en 2015, con 32.28 puntos y Huehuetoca con 25 en el ranking de las 50 ciudades más violentas de México. Además, Zumpango se ubica en el octavo lugar en el rubro de golpes y lesiones dolosas.¹⁷¹ Lo cual puede ser un factor que inhibe la participación, colaboración y/o reunión entre los colonos al generarse un clima de desconfianza.

En este contexto la dinámica inmobiliaria tuvo una fuerte tendencia al lucro, transformado la imagen de municipios rurales a pequeñas ciudades y grandes asentamientos humanos, haciendo aparecer en plazos muy cortos suburbios casi idénticos, lo que ha planteado a los gobiernos municipales serios desafíos en servicios públicos, en seguridad y transporte que las propias empresas deberían haber resuelto.

En los municipios de HZT, el desarrollo de nuevos conjuntos habitacionales no fue debidamente planeado, se generaron núcleos urbanos fragmentados, con un inmenso flujo de población con demandas sociales que los gobiernos locales no fueron capaces de solventar, pues disponían de limitados márgenes de acción en sus competencias urbanas y de vivienda que la legislación en el nivel subnacional les otorgaba, como en la posibilidad real de ejercerlas, pues la eficiencia de su aparato administrativo requería recursos económicos, personal capacitado, instituciones estables, uso de tecnología apropiada, experiencia, plazos más amplios de gestión y facultades políticoadministrativas para actuar, entre otros.

HZT son municipios que han transitado abruptamente de lo rural a lo urbano, con tenues componentes de GM (participación ciudadana) no con la misma intensidad en sus territorios. Más bien existe una dispersión de modos de vida urbanas

rativa las instituciones públicas y trabajar a nivel de base social en rincones del territorio donde el Estado no llega. Falta de desarrollo de la sociedad civil organizada para monitorear el avance en controles y aspirar a un futuro de activismo de sociedad civil que monitoree, denuncie y vigile procesamientos. Un ciudadano es forzado a ceder la propiedad de su casa ante un notario público, se hace parecer que no fue una extorsión, sino legal, transacciones de compraventa fuera de la ley, todo lo susceptible de intercambio en donde existen faltas regulatorias de los Estados. Porque cuando los incentivos para defraudar son mayores al costo, caen en la trampa de confundir bienestar individual y bienestar colectivo.

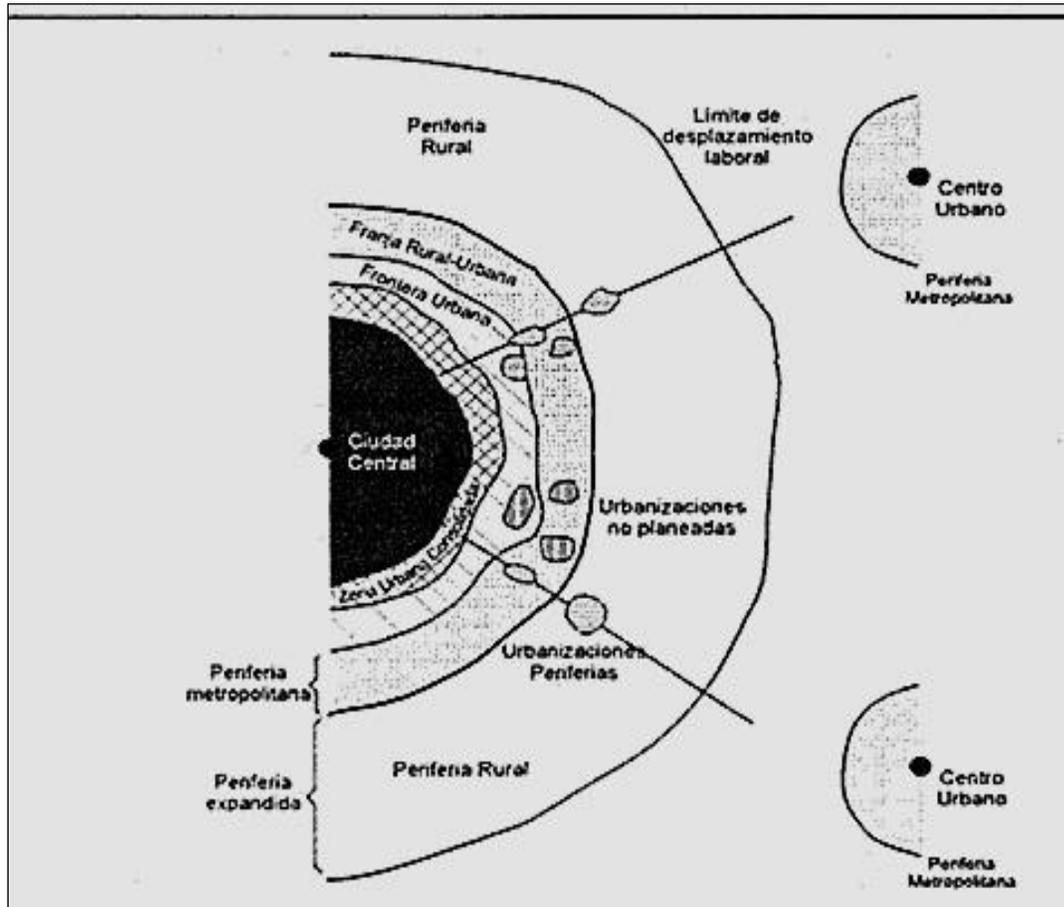
¹⁷¹ Ramírez Issac, Periódico Hoy Estado de México, año, 6, No. 2016, del 2 al 8 de mayo del 2016, p. 3 www.hoyestado.com

en zonas con un semi rural, son Áreas Metropolitanas Expandidas (AME),¹⁷² regiones adyacentes sobre y dentro de las cuales la megaciudad impacta e interactúa de forma diferente. En el esquema 7 y en el cuadro 35 se identifican componentes territoriales de las AME: 1°. La ciudad central corresponde a los límites de la CDMX que existía antes de su fase de expansión; 2°. Los anillos urbanos construidos se pueden dividir en dos: el intermedio y el exterior, que representa el área construida continua y contigua que surgió durante la acelerada fase de expansión; 3°. La zona metropolitana, que además del área construida abarca una franja rural-urbana funcionalmente vinculada a la ciudad central, delimitada por criterios particulares como flujos de población, uso del suelo o vínculos económicos; y 4°. Una periferia expandida, que se extiende más allá de la frontera metropolitana formal, bajo influencia directa de la ciudad central, y cuyo probable límite se puede definir por los movimientos diarios de carácter laboral de la población (municipios de HZT)

Se destacó la presencia de otras ciudades más pequeñas en la región de estudio con influencia de la CDMX, en dirección de las cuales se pudo apreciar el desarrollo de corredores y subcentros urbanos como Cuautitlán, Tizayuca, Ecatepec, entre otros. A medida que las ciudades se ubican más cerca de la CDMX existió más posibilidad de mejor política de vivienda y mayor participación ciudadana (con sus excepciones), así Tecámac estuvo mejor posicionado.

¹⁷² Término empleado por Aguilar, Adrián Guillermo, “las mega-ciudades y las periferias expandidas, ampliando el concepto en Ciudad de México”, en Revista *EURE*, núm. 85, de la Pontificia Universidad Católica de Chile Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Santiago de Chile, 2002.

Esquema 7
Zonas Metropolitanas y Periferia Extendida



Cuadro 35
Ubicación territorial de municipios en la ZMVM

CDMX	Delegaciones	Municipios Fronterizos	Municipios Conurbados	Municipios Semiurbanos	Municipios Rurales
Centro	Gustavo A. Madero	Ecatepec	Tecámac	Tecámac	Hueyostla
	Azcapotzalco	Tlalnepantla	Coacalco	Melchor O.	Apaxco
		Nezahualcóyotl	Tultitlan	Tultepec	Tequisquiác
		Naucalpan	Tultepec	Teoloyucan	Tonanitla
			Tepetzotlán	Huehuetoca	Nextlalpan
			Atizapán	Zumpango	Atitalaquia
			Tizayuca	Tizayuca	Temascalapa
			Cuautitlán	Jaltenco	Tlahuilpan

Fuente: Elaboración propia.

Para reafirmar el empoderamiento de Tecámac, se puede apreciar en los cuadros 35 y 36 que dicho municipio se encuentra con mayor proximidad a la CDMX y

a la de Pachuca, en el Estado de Hidalgo. Con dos accesos, en 30 minutos por la autopista México-Pachuca y 50 minutos por la carretera libre (antigua carretera México-Pachuca) y con servicio de Mexibús del metro Cd. Azteca a Ojo de Agua.

El municipio de Tecámac resulto atractivo para los colonos de clase media. Ciudadanos con mejores ingresos, educación y experiencia en participación social.

Huehuetoca, ubicado a más de una hora de la CDMX por la autopista México-Querétaro, perdió paulatinamente fortaleza por la falta de construcción de la segunda fase del Tren Suburbano “Buenavista-Huehuetoca”. Consorcio Hogares Unión, Proyecto “El Dorado” en este municipio en su publicidad indicaba: “El Dorado se encuentra ubicado en el municipio de Huehuetoca [...] a sólo unos minutos del tren suburbano [...]”¹⁷³ El proyecto del tren se aplazó y gran parte de los compradores de casas Geo, Homex, Urbi, Ara y Hogares Unión han abandonado sus viviendas.

Paralelamente Huehuetoca dejó de ser un “puerto seco” para el asiento estratégico de grandes bodegas donde las empresas almacenaban sus mercancías. Esto, en parte, por la apertura de la autopista Mexiquense que convirtió a los municipios de Melchor Ocampo y Jaltenco en mejores territorios para tales efectos y por el crecimiento de la delincuencia.

Finalmente el municipio de Zumpango, a dos horas de la CDMX, si bien acortó tiempos por la autopista Mexiquense, careció de accesos adecuados y rápidos a las autopistas México–Querétaro y México-Pachuca. Carece de infraestructura industrial y tiene herencias de control corporativo por la Confederación de Trabajadores y Campesinos, CTC.

Esto explica, en parte, por qué en los municipios de Huehuetoca y Zumpango se asentaron los más pobres de los pobres en viviendas precarias, pequeñas, de pie de casa o desarrollo progresivo, muy alejadas de la CDMX, con una ciudadanía desarticulada, frustrada, sin una identidad, ni lazos de solidaridad y/o experiencia en participación social en organizaciones de lucha sindical, redes sociales u frentes de colonos.

¹⁷³ <http://www.hogaresunión.com/dorado.html> (01/05/14)

Por el contrario, los ciudadanos de los pueblos de HZT tienen una larga cultura histórica, con identidad, costumbres, viviendas rústicas y una participación social más tradicional.

Cuadro 36
Matriz de Municipios y ubicación en la ZMVM

	Centro (C) 1	C 2	C 3	Municipios (M) 1	M 2	M 3	M 4	M 5
Capital	CDMX							
Delegaciones (D)		Cuauhtémoc Miguel H. V. Carranza						
D Fronteras			GAM Azcapot.					
M Fronterizos al DF				Naucal. Tlalne. Ecatepec Neza. Tultitlán Atizapán Coacalco				
M Conurbados					Cuautitlán Cuaht. Izc. Tecámac Tizayuca Tultepec Melchor			
M Intermedios						Jaltenco Nextlalpan Tonanitla Teoloyucan Coyotepec		
M Periféricos							HTZ	
M Ultra periféricos								Hueypoxtla Temascalapa Apaxco Tequisquiác

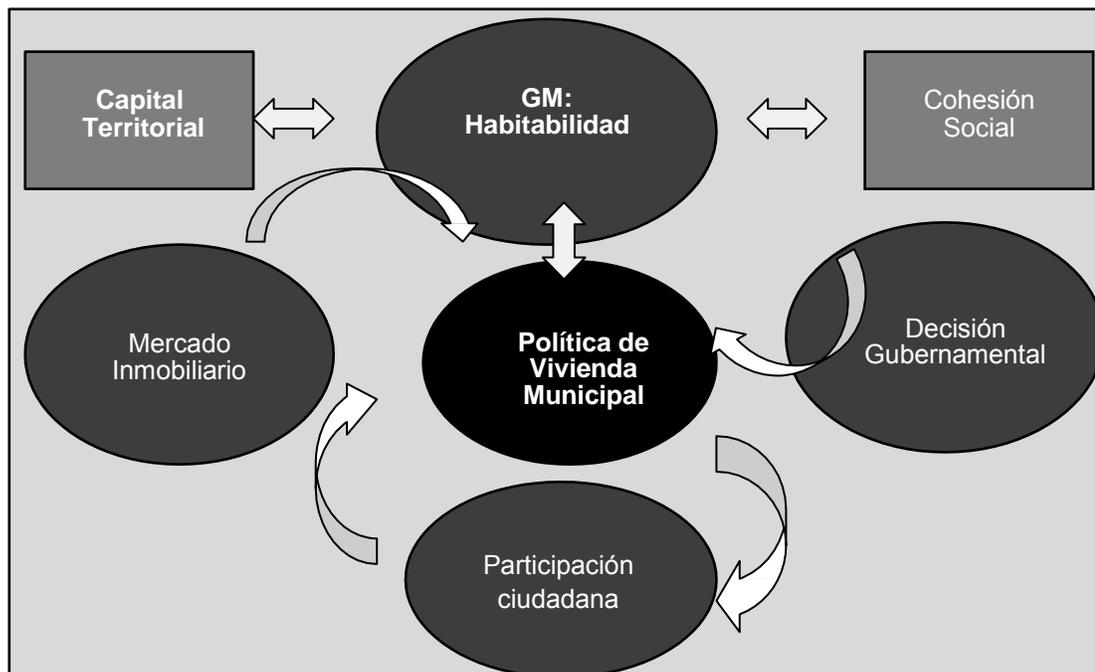
Fuente: Elaboración propia con datos de EURE (Santiago), *op. cit.*

En razón de que la ZMVM tiende a la dispersión urbana con límites y fronteras imprecisas, fueron incorporando (progresivamente) a los municipios urbanos y semi urbanos como HZT con sus pequeños pueblos, barrios, colonias, fracciona-

mientos, periferias rurales en una región compleja y altamente contrastante articulada a ciudades policéntricas. Ver esquema 8.

El desplazamiento centro-periferia resultó del fenómeno de sobrepoblación en el Distrito Federal y su zona metropolitana, lo que ha ocasionado una reespecialización de los lugares en varios municipios periféricos, principalmente del Estado de México. Atender este fenómeno requiere, entre otras acciones, estructurar y ordenar el territorio con base en la competitividad, la sustentabilidad y el desarrollo tanto económico como social de cada municipio. Partiendo de esa “necesidad creada”, el gobierno puso en marcha a partir del año 2007 el proyecto “Ciudades Bicentenario”, el cual incluye la selección de centros estratégicos determinados por su ubicación y capacidad para recibir incremento poblacional y aumentar su infraestructura urbana¹⁷⁴.

Esquema 8
Actores en la Política de vivienda municipal y la participación



Fuente: Elaboración propia.

¹⁷⁴ Castillo-Oropeza, Oscar Adán y Alejandro-Ramos, Gonzalo “La habitabilidad en la construcción del espacio: el caso de La Trinidad, Zumpango”, en *Revista Quimera*, vol. 14, núm. 2012-2, julio, pp. 49-72, Universidad Autónoma del Estado de México, p. 61.

La participación ciudadana en la política de vivienda en los municipios de HZT adquirió el legado y los rasgos principales que dejaron los gobiernos de partido hegemónico y fue evidente la gran brecha hacia un gobierno con gobernanza, ya que dichos municipios los partidos políticos y sus gobiernos aun cuentan con una gran brecha hacia el pluralismo. Véase el cuadro 37.

Cuadro 37
Gobiernos de partido hegemónico y de pluralismo

Actores y poder	Partido hegemónico	Pluralismo
Actores principales	Funcionarios sectoriales federales; Representantes regionales estatales	Empresarios, autogobiernos, sindicatos, medios de comunicación locales.
Actores auxiliares	Paracaidistas de vivienda Apoyos para autoconstrucción	Asociaciones, clubs, universidades, foro, profesionales por cuenta propia.
Formas de poder	Poder sistemático Coalición de poder	Poder sistémico Poder de mando y control social
Regímenes	Régimen instrumental	Régimen instrumental

Fuente: Elaboración propia con base en Sagan, *op. cit.*

Evidentemente las autoridades locales y la ciudadanía de HZT deben encaminar sus acciones de política pública hacia la gobernanza, aprender a capitalizar el colectivo social para garantizar la realización exitosa de objetivos, fomentar el desarrollo en un entorno competitivo de actores; desarrollar habilidades en negociación para generar consensos y enfrentar conflictos en el proceso de las políticas de vivienda a fin de que sean más legítimas y evite el uso de la fuerza pública...

Las organizaciones no gubernamentales en HZT fueron presionadas y/o coactadas por las coaliciones “caciques”, los partidos políticos y los gobiernos municipales en turno, no lograron consolidar su organización y el establecimiento de redes. Los actores ciudadanos compitieron más por recursos y apoyos públicos que buscar la cooperación horizontal y establecer intercambio de experiencias.

En la práctica, la herencia del pasado pesó, se hizo lento y difícil sustituir el instrumental autoritario por el democrático (con la participación ciudadana), ya que la burocracia municipal no estaba preparada o especializada para enfrentar los nuevos retos del crecimiento urbano y de la vivienda. Por lo cual la capacidad de la

administración pública municipal para regular la política de vivienda fue escasa o nula. Se dieron casos en que las inmobiliarias tenían incrustados en los municipios a su empleados. Los municipios, en lugar de crear redes y/o coaliciones de poder con la ciudadanía para condicionar permisos de construcción o cambios de uso del suelo a las inmobiliarias, negociaron beneficios propios o sólo hicieron lo que se podía y dejaron las consecuencias a la siguiente administración. El presidente municipal de Zumpango (2000-2003), en el último día de su mandato, aprobó el cambio de uso del suelo, realizando acuerdos sin transparencia.

Por otro lado, la ubicación de los municipios de HZT (hasta 1980 el municipio de Huehueteca no estaba incorporado a la zona metropolitana) impactó a su política de vivienda y su nivel de participación en la conformación del llamado capital territorial. Para Garrocho.¹⁷⁵

En México, la ciudad se divide socioespacialmente mediante el mercado inmobiliario, determina costos del suelo, la vivienda y los asociados a habitar en áreas específicas (Arriagada y Rodríguez, 2003) se ocupa de situar a cada quien en el lugar que le corresponde, según su ingreso. Las familias de mayor ingreso se localizarán en las zonas más equipadas y seguras (incluso fraccionamientos cerrados con vigilancia propia), mientras que las de menor ingreso lo harán en las periferias marginadas de la economía urbana, de los servicios públicos y de las oportunidades de desarrollo en general. 24 hectáreas de tierra tepetatosa, quizá no era buena para la agricultura [...]

Al respecto, Alejandro hace la siguiente crónica de la Unidad Académica Zumpango de la Unidad Académica de la UAEM, de los primeros años de su funcionamiento, antes que a su alrededor se multiplicaran las zonas habitacionales.

Cuentan los alumnos del turno vespertino que un viernes a la hora de la salida (8 p.m.), y en ausencia de transporte público [...] los alumnos tuvieron que emprender el regreso a pie y que al pasar por la mencionada finca, ya al oscurecer, salieron a su paso unos encapuchados que portaban unas antorchas y les cerraron el paso[...] En la primera temporada de lluvias que afrontamos, vimos cómo el camino se convertía en caudaloso río [...] Contrariamente, en los meses de estiaje desaparecen rotundamente las húmedas y las preocupaciones de quedar atascado o quedar atrapado en un escollo abierto por la corrien-

¹⁷⁵ Garrocho, Carlos, "Pobreza Urbana en asentamientos irregulares" en Cabrero Mendoza, Enrique (coordinador), *Ciudades Mexicanas (desafíos en concierto)*, México, Conaculta-FCE, 2011, p. 152.

te, en cambio se levantan gigantescas nubes de polvo al paso de los vehículos motorizados desde la loma [...] ¹⁷⁶

En esta crónica se puede apreciar las características del territorio y del suelo donde construyeron los fraccionamientos. Lugares alejados, cercanos o en medio de cerros, el acceso a este territorio es difícil por su localización geográfica y la falta de empleo es incuestionable, se confirma la sentencia de que: “En la periferia la trampa se cierra para los más pobres de la ciudad: donde pueden vivir no hay trabajo y donde pueden trabajar no hay vivienda” (*Spatial Mismatch Hipótesis*). ¹⁷⁷

Los bajos ingresos de las familias trabajadoras que llegaron a la región les impidió disponer de recursos para autoconstruir sus viviendas y las autoridades impidieron el “paracaidismo”.

Pero se generaron nuevos fenómenos sociales como las viviendas vacías, abandonadas y alto número de casas con jefatura femenina. En el cuadro 38 se puede apreciar como en HZT existió una población por arriba de 624 mil habitantes con sólo 279 centros de trabajo y escasas viviendas habitadas. A decir de Alejandro, en el fraccionamiento “La Trinidad”, Zumpango, fue conocido como la unidad habitacional de “las mujeres abandonadas”, porque sus maridos que viajaban a sus trabajos hacia el D. F. decidieron nuevamente regresarse a rentar. Sus mujeres se opusieron a seguirlos, por mantener su “casita” propia, y terminaron por divorciarse. Por tanto no es extraño que en las movilizaciones de colonos en HZT la mayor parte de participantes sean mujeres.

La baja participación ciudadana en HZT permitió una ineficaz política pública de vivienda y planeación urbana, traducida en falta de empleo, servicios públicos deficientes, alto costo del transporte, en un contexto urbano que a diferencia de los municipios de Cuautitlán, Tultepec o Melchor Ocampo no cuenta con una econo-

¹⁷⁶ Alejandro Ramos, Gonzalo (cronista de la Unidad Académica Profesional Zumpango), “Caminito de la escuela”, en *Sucesivas aproximaciones de nuestra historia. crónicas de la Universidad Autónoma del Estado de México*, Tomo II, Toluca, México, 2001, pp. 229 – 233.

¹⁷⁷ *Ibidem*, pp. 185 y 186.

mía dinámica.¹⁷⁸ Por ende se cuestiona las políticas de vivienda por su sesgo hacia intereses que no son públicos.

Cuadro 38
Comparativo entre la población y lo habitacional

Variables	Huehuetoca	Zumpango	Tecámac
Población total	100,023	159,647	364,579
Centros de trabajo	27	34	218
Viviendas habitadas	25, 187	37,645	97,147
Ingresos brutos	272,491,000	545,713,000	694,318,000
Promedio/hogar	4.0	4.3	3.8
Jefatura femenina	4,582	7,024	20,287

Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2010.

En Huehuetoca y Zumpango hubo insignificante oposición a los fraccionamientos, se construyeron fuera de las cabeceras municipales alejados de los centros de población. En Tecámac se dio mayor resistencia por el problema del abastecimiento de agua y ante el intento de las autoridades de municipalizar los comités de agua potable de los pueblos.

Todo ello, sumado a la desarticulación de los colonos que llegaron a HZT (procedían de diferentes lugares y arribaron en diferentes años), unos de colonias o barrios conflictivos “tugurios” de la CDMX, otros de Estados pobres de la República. En los nuevos fraccionamientos les llevó años a los ciudadanos conocerse y entenderse para constituir “informalmente” un comité o elegir un representante de vecinos. Por otro lado sus bajos ingresos los obligaron a dedicarse de tiempo completo a su trabajo y no contaban con espacios para la participación. Esto explica el porqué de la proliferación de tianguis de “pulga”, donde los colonos aprovechan los fines de semana para vender mercancías de “segunda mano”.

Pero la vivienda social hasta HZT no dejó de ser una alternativa (la única) de la población pobre y segregada de la ZMVM, para contar con un patrimonio propio, su

¹⁷⁸ Cruz Rodríguez, Leticia y Duhan, Emilio, “Los procesos de urbanización y la relación entre vivienda y empleo en la zona metropolitana de la ciudad de México”, en *Espacios Metropolitanos*, México, editorial de la red de investigación urbana, UAM-A y RNIU, 2001, pp. 223-153.

propiedad de mayor valor económico y simbólico.¹⁷⁹ Los que participaban en asociaciones, frentes, partidos de oposición, movilizaciones o protestas podían perder su “casita”, por eso se aferraron a lo que tenían, conteniendo la frustración.

La política de vivienda multinivel durante 2006-2012 se orientó a la construcción masiva de vivienda en periferias metropolitanas como en HZT, bajo un nuevo paradigma: impulsar la economía y abrir nuevos mercados inmobiliarios orientados a grupos vulnerables. Las inmobiliarias buscaron obtener todos los beneficios gubernamentales, pero la crisis inmobiliaria internacional detuvo sus proyectos.

Pero el cambio social no es lineal, la realidad es compleja y contingente con múltiples aristas y posibilidades. Los proyectos inmobiliarios generaron alternativas y opciones sobre optimistas.¹⁸⁰ Según el gobierno del Estado de México (2006-2012), las ventajas para el inversionista de vivienda en las Ciudades Bicentenario de HZT serían: ubicación estratégica con acceso al mercado más grande del país y comunicaciones de alta capacidad con otras regiones, incluso con vinculación de carácter internacional; disponibilidad de mano de obra calificada y calificable; canalización de inversión pública para infraestructura; certidumbre legal para el uso y ocupación del suelo; coordinación intergubernamental y transparencia en la gestión de trámites, licencias y autorizaciones; planeación para el desarrollo sustentable de ciudades competitivas y socialmente equitativas;

¹⁷⁹ El incremento de jóvenes en edad productiva ha desencadenado el problema de la falta de acceso a la vivienda. Sin embargo, dadas las dificultades para conseguir una vivienda, pareciera que los jóvenes han relegado esta necesidad hasta el punto de ya no considerarla como un anhelo primordial de vida, según la Encuesta Nacional de Juventud 2010.

¹⁸⁰ Foro Sustentabilidad Urbana de Vivienda y Transporte, realizado en la Cd. de México, CONAVI-CONACYT, 12 de noviembre del 2013, “Vivienda sustentable. Proyectos Cero Energía y la Huella Ecológica”. Se presentaron proyectos de vivienda sustentable diseñados por Robert y Brenda Vale, en el Reino Unido. El 1°. es “*The Autonomous House*”, una vivienda ubicada en el centro de la ciudad, en la cual se obtienen los servicios necesarios (energía, agua y tratamiento de aguas residuales) de sí misma, en vez de tomarlos desde la infraestructura urbana. No existe un costo por ninguno de estos servicios. 2°. Es el “*Hockerton Housing Project*” (www.hockertonhousingproject.org.uk) un pequeño conjunto de viviendas bajo la filosofía de “*earth sheltered*” con viviendas cero energía.

3°. En Jakarta, Indonesia, diseñado por el profesor Tri Harso Karyono, muestra como en los climas templados y tropicales es posible diseñar edificios que pueden mantener condiciones de confort en su interior sin emplear sistemas mecánicos.

concentración regional de servicios y equipamientos, y posibilidad de incentivos fiscales a la inversión productiva.¹⁸¹

También se dieron intentos de ordenamiento urbano. Por ejemplo, en los Planes Parciales de Cobertura Subregional en Plano (PPCSP), para el ordenamiento territorial, se formula un plan parcial del Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco, en los términos del Art. 21 fracciones II y IV del Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo. Se planteó una zona de aprovechamiento sustentable sujeta a estudios ambientales, (véase el mapa 5).

Mapa 5
Plan Parcial Proyecto Especial Regional. Metrópolis Norte



Fuente: Elaborado con información del Programa de la Zona Cuautitlán-Texcoco, op. cit.

4.3 Actores de la gobernanza en la política de vivienda municipal

En este apartado se procede a presentar los actores (gubernamentales, empresariales y de la sociedad civil) más relevantes en las políticas de vivienda en los municipios de HZT.

No fue fácil la selección y localización de dichos actores¹⁸² en los municipios en estudio. Las pautas de localización municipal de los actores y sus sectores (Presi-

¹⁸¹ Secretaría de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario, Comisión Coordinadora para el Impulso a la Competitividad del Estado de México, IV Sesión Ordinaria de la Comisión Ejecutiva, julio 31, 2007.

¹⁸² "La Clase Creativa en los municipios españoles. Propuesta de medición y análisis descriptivo", España, Universidad Pablo de Olavide, 2002. Analiza el crecimiento urbano y territorial, donde la creatividad y estilos

dentes municipales, síndicos, regidores, funcionarios y empleados de las áreas de vivienda, organizaciones ciudadanas; empresarios, empleados y trabajadores de inmobiliarias de vivienda; Investigadores, profesores, dirigentes, intelectuales, líderes, profesionales, colonos, ciudadanos, amas de casa, entre otros) que proporcionaron fuentes de información, datos, testimonios u opiniones de la participación ciudadana en las políticas de vivienda en los municipios. Más del 60 por ciento de los entrevistados se localizaron en los ámbitos más urbanos del municipio o más cercanos a la ZMVM y/o con más contactos en la Cd. de Toluca, la capital del Estado. No obstante, en los tres municipios existieron diferencias de los actores en la participación en el diseño, implementación y evaluación de la política de vivienda, ya sea por su formación, su grupo o partido político, su llegada al poder, sus estilos de gobierno y/o la cultura propia de la comunidad.

4.3.1 Sector privado: las inmobiliarias y los promotores

Se reitera que una forma de enfrentar la falta de vivienda social fue la generación de sistemas de producción masiva industrializada para fomentar “asentamientos regulares”. Se abrieron nuevos mercados inmobiliarios orientados a las capas de menores recursos que por su masividad fueron de interés para las grandes empresas, las financieras y un elemento de activación económica.

En HZT juego un papel importante el mercado de suelo, esto es, predominaron aquellos agentes privados que se especializaron en el negocio inmobiliario. Las magnas empresas constructoras, en vinculación con el Estado y los grandes propietarios, aprovecharon la coyuntura.

Existió una competencia por el suelo y sus inversiones; quienes predominaron fueron grupos de inmobiliarias que vinculados con funcionarios municipales y líderes campesinos determinaron el patrón de desarrollo urbano, con la idea de que el

de vida son más que capital humano o especialización sectorial; una perspectiva genérica sobre cultura, prácticas de consumo cultural y estilos de vida en el desarrollo territorial (perspectiva de las escenas culturales). Diferentes oportunidades de consumo cultural atraen diferentes grupos de población a ciudades o partes de ésta, con el impacto territorial. Un grupo (clase creativa y su *ethos*) combina la ética profesional con el consumo cultural innovador y transgresor característico de lo urbano. De ahí se derivaría una desigual localización territorial de la clase creativa y sus impactos potenciales. Florida, *The Rise of the Creative Class*, New York, Basic Books. En Navarro Clemente J. Mateos, Cristina, Diciembre, 2010.

crecimiento económico beneficiaría a todos. Como una muestra, se difundió a Zumpango como una “Ciudad inteligente”.

La aceleración de construcción de viviendas por inmobiliarias (GEO, URBI, ARA, entre otras) modificó la acción del gobierno municipal, en un territorio donde la aplicación de la política de vivienda no empató con un desarrollo urbano planeado; en donde las desarrolladoras contaron con varias ventajas: subsidios públicos, disponibilidad y bajo precio del suelo, escasa regulación y arreglos políticos, entre otros.

Por ello, en la política de vivienda en 2012, las empresas desarrolladoras de vivienda que contaron con finanzas sanas y una visión sustentable tuvieron acceso a mejores condiciones crediticias para la construcción de vivienda. Los beneficiarios del programa de garantías Sociedad Hipotecaria Federal para la construcción de vivienda fueron “desarrolladores eficientes” con balances sanos y proyectos viables.

El anuncio de la SHCP, en tal sentido, provocó que las acciones de las desarrolladoras de vivienda que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) como Urbi, registraran un aumento de 18.52%, mientras que Geo terminó con un alza de 14.09%, Homex ascendió 13.65%, en tanto que las de Sara subieron 9.99%.

La acción gubernamental multinivel en los municipios de HZT dejó a los mercados que decidieran lo que antes hacía lo público, lo que tuvo fuertes repercusiones en el ámbito habitacional.¹⁸³

Así, Casas Geo gestó la idea de construir seis ciudades con el tema del bicentenario, que se ubicaron en Almoloya, Atlacomulco, Jilotepec, Tecámac, Huehuetoca y Zumpango. La empresa invirtió 40 millones de pesos (mdp) en estudios y 150 mdp en terrenos. La “joya” de esos proyectos sería Zumpango, un centro de sustentabilidad armónico que —según las estimaciones de Rincón Gallardo, director general de la desarrolladora de vivienda Geo— daría calidad de vida a un millón

¹⁸³ La coexistencia entre lo global y lo local está produciendo nuevas ciudades, como HZT las cuales han sido concebidas bajo una idea urbana de incorporar al desarrollo a los pobres y a la par hacer negocio con ellos, particularmente con los trabajadores formales, aunque no necesariamente estables en sus empleos; para el caso, las empresas constructoras han adquirido terrenos marginales y de bajo costo por estar alejados de los espacios más cotizados, con el propósito de construir viviendas para quienes tienen acceso a créditos para ese fin.

y medio de personas, y generaría de 50 mil a 700 mil empleos permanentes y otros 100 mil no permanentes.

Para acceder a esta nueva ciudad se invirtieron 1,400 mdp para construir una vialidad de 60 m. de ancho y 28 km de largo por donde transitarían dos rieles de tren suburbano, dos líneas de Metrobús y tres carriles para automóviles. El gobernador mexiquense llamó a este proyecto "El paseo del Bicentenario".¹⁸⁴

Zumpango sería una ciudad lineal sobre un polígono de 2 mil hectáreas, de las que 1 300 se ocuparían para vivienda y 700 para servicios de todo tipo. Para operar este megadesarrollo, Casas Geo estableció la subsidiaria Geópolis Zumpango.

También creó otras tres compañías para dotar de servicios al polígono: una de ellas estaba en trámite de adquirir la concesión de tecnología israelí para reciclaje 100% integral de aguas negras que se reinyectaría a los sanitarios, y de aguas jabonosas para regaderas y lavabos. El agua potable sólo se utilizaría para la cocina.¹⁸⁵

La realidad fue que las viviendas construidas por las industrias inmobiliarias en Zumpango han provocado una especie de hacinamiento. La habitabilidad privilegia la ganancia de las constructoras, captando subsidios, en terrenos que fueron casi regalados, en muchos casos eran de temporal o agostaderos de mala calidad. Las viviendas fueron ocupadas por trabajadores que perciben salarios bajos y que por los insuficientes puntos acumulados no serían sujetos de crédito en lugares más cercanos a sus fuentes de empleo.

Así es como los conjuntos habitacionales han proliferado y hoy abarcan una gran parte del perímetro del municipio. La Trinidad, que está ubicada al noreste, tiene más de 2,000 casas habitadas y un total de 4,190 habitantes, de los cuales 2,079 son hombres y 2,111 mujeres; 2,379 son menores de

¹⁸⁴ A principios de 2008, la SHF contó a Rincón que preparaban su programa de Desarrollo Urbano Integral Sustentable (DUIS). "Tu proyecto queda como anillo al dedo, ¿por qué no lo presentas?", le sugirieron. Así lo hizo y ahora "está en la orillita de ser designado DUIS", asegura el ejecutivo.

¹⁸⁵ Es un sistema internacional. En lugar de tener una entrada y una salida de agua, tiene tres entradas y dos drenajes. Al reciclar se toma muy poquito del suelo, por lo cual la duración del acuífero será casi eterna, asegura Rincón. El proyecto piloto iniciaría con 2,000 casas y en dos años se pensaba extenderlo a más lugares del país, en zonas donde no hay agua o está contaminada. De las otras compañías, una se encargaría de la basura y la otra se asociará con transportistas para operar metrobuses. También se prevé terciarizar servicios vía la subsidiaria Geocentro y operados por dos empresas del grupo: Gisa y Geoedificaciones.

Se afirmaba que Geo no proveería energía eléctrica, ya que la compañía estatal produce suficiente en baja y media tensión. Pero estudian modelos para incluir energía solar en el alumbrado público, "y se pueden agregar muchas más", finalizó, Rincón Gallardo.

edad, 1,811 adultos y de éstos 33 cuentan con más de 60 años; al menos el 40% de la población es económicamente activa; la mayoría de estas personas aún labora en el Distrito Federal, lo que hace de estos fraccionamientos ciudades dormitorio.¹⁸⁶

En Huehuetoca a los compradores de casa se les hicieron promesas realmente desproporcionadas. El consorcio ARA, en su Proyecto “Citara”; publicó lo siguiente:

[...] se trata del desarrollo inmobiliario más ambicioso del país: más de 4 millones de metros cuadrados, con numerosas áreas verdes, instalaciones deportivas, su propio parque industrial, escuelas y estaciones de transporte público, [...] Contará con su propio parque industrial no contaminante, con 10 naves industriales que ocupan 37 hectáreas. Se construirá un Centro Urbano Regional, en un terreno de 25 hectáreas, donde habrá una estación del Tren Suburbano, un centro comercial, una central de transporte intermodal y una pequeña estación de autobuses regionales [...] dentro del desarrollo contamos con una red de transporte que te dejará asombrado: usa el Citarabús, las Citarabans y los Citarataxis para transportarte dentro del complejo. Tan pronto como esté lista la estación del Tren Suburbano [...]El complejo está diseñado para que haya un área comercial a no más de 400 metros de cada casa, donde encontrarás tortillerías, tiendas de abarrotes, carnicerías, cafés internet y un sinnúmero de productos y servicios a tu alcance”.¹⁸⁷

Sin embargo, hoy día la realidad es otra, debido a que no se concluyó en su totalidad. Se realizaron más de 20 recorridos en dichos proyectos en los que se pudo observar fraccionamientos inconclusos, viviendas sin servicio de agua, calles con tremendos baches, inseguridad, entre otros.

Ante tal panorama, los gobiernos municipales se encontraban en una encrucijada: los colonos los presionaban para la dotación de servicios públicos y los ayuntamientos no contaban con la facultad para intervenir, las inmobiliarias no habían entregado los fraccionamientos, conforme a la ley. Se tuvo que negociar y pactar con los empresarios para intentar revivir estos conjuntos habitacionales:

[...] Ante el abandono de 15 mil casas de Infonavit en los municipios de Zumpango y Huehuetoca, la Coparmex de la zona metropolitana y el gobierno local de Teoloyucan, con apoyo de Banobras, buscarán detonar una zona industrial, para rescatar estas "ciudades fantasma".

[...] gobierno municipal y los empresarios unirán fuerzas para ubicar las fuentes de empleo cercanas para dar trabajo a los propietarios de las viviendas abandonadas y de esta manera detonar polos de desarrollo.

¹⁸⁶ Instituto Nacional de Geografía y Estadística, 2010.

¹⁸⁷ Consorcio Ara, Citara <https://www.ara.com.mx/citara> (01/05/14).

[...] Juan Salvador Montoya hizo un llamado a los empresarios de la Coparmex para que se establezca en Teoloyucan. Por lo que ofreció algunas prerrogativas fiscales y establecer convenios para que dentro de sus tres años de administración pueda tener beneficios si crean fuentes de trabajo.

El Centro Empresarial señaló la urgencia de crear parques industriales como fuente de empleo en esta región para volver a poblar las casi 15 mil viviendas que en estos momentos están abandonadas.

Es urgente crear un polo de desarrollo con una ciudad industrial en Teoloyucan, que dé empleo a miles de familias que adquirieron casas en Zumpango y Huehuetoca, indicó el alcalde.

Especificó que Teoloyucan tiene 62 kilómetros cuadrados, de ellos entre 10 a 12 kilómetros son aptos para un parque industrial que estaría ubicado en los ejidos de Santa Cruz y San Sebastián del Monte, San Juan y Santa María Caliacac.

El gobierno local está buscando que autoridades estatales y federales continúen con la ampliación del Tren Suburbano, el cual llegará hasta Huehuetoca, Teoloyucan y Zumpango y que es lo que necesitan las industrias y los habitantes para establecerse en esta región del Estado de México.¹⁸⁸

A diferencia de los funcionarios municipales y de los colonos, los empresarios de la vivienda contaron con altos expertos en temas inmobiliarios y desarrollos habitacionales como SOFTEC, fundada en 1980, especializadas en la consultoría e investigación inmobiliaria en México, que dedicó esfuerzos a crear herramientas de información sobre el sector inmobiliario y de esta forma ayudar a clientes a conocer y disminuir el riesgo del mercado en su toma de decisiones de inversión, con su lema: “Generamos conocimiento para que tomes mejores decisiones inmobiliarias”¹⁸⁹

La Asociación de Industriales del Estado de México, (AIEM) cuenta con relevantes publicaciones inmobiliarias y brindó asesoría a los empresarios de las inmobiliarias de vivienda para invertir en terrenos,¹⁹⁰ Los empresarios con más recursos financieros, lo que les permitió una mejor organización para presionar a los gobiernos multi-nivel a fin de que las políticas públicas de vivienda se orientaran a lograr sus intereses y obtener mayores ganancias.

¹⁸⁸ Venegas A. Patricia, *El Sol de Toluca*, México, 27 de julio de 2013.

¹⁸⁹ <http://www.tuugo.com.mx/SiteViewer/0200003370497?url=http%3A%2F%2Fwww.softec.com.mx%2F>

¹⁹⁰ La historia es testigo de la importancia que juega en la formación de patrimonio contar con tierras o propiedades. Cada ciclo inmobiliario en la economía mexicana ha dejado historias exitosas de ganancias a quienes han sabido tomar la mejor estrategia de inversión. En la tenencia de inmuebles y el modelo que se sigue será la piedra angular y con posibilidades de maximizar la rentabilidad en función del análisis del negocio inmobiliario. Pensar en el largo plazo y que en una inversión del tipo no existe la liquidez inmediata pero a cambio existen niveles superiores de ganancias. Ya sea adquisiciones de terrenos en ciudades. Resumido de: <http://www.metroscubicos.com/articulo/consejos/2013/03/06/como-invertir-en-terrenos> (29--04-16)



Arq. Vega García. Supervisor de Crédito Delegación 7 del INFONAVIT en sesión de trabajo con la AIEM.
<https://www.facebook.com/asociaciondeindustriales.edomex/photos/a.252281371454497.82654.251691468180154/252723954743572/?type=3&theater>

Los desarrolladores de vivienda fueron y siguen siendo los actores relevantes en las políticas de vivienda municipal por la atracción de los modernos negocios inmobiliarios y comerciales de las tiendas departamentales y los supermercados en los espacios periurbanos como una desdibujada imitación de las “edge city”¹⁹¹ norteamericanas.

En ZHT son visibles los centros comerciales Town Center, Wal-Mart, Sam’s Club, Vip’s, Cinépolis Fábricas de Francia, así como la Plaza Gante y la Plaza

¹⁹¹ Concentración de negocios, tiendas y entretenimiento fuera de un centro residencial o rural. 1991. *Edge Ciudad: La vida en la nueva frontera*, Joel Garreau. Con gobiernos de la sombra puede gravar, legislar para, y la policía sus comunidades, pero que rara vez son responsables, responden principalmente a la riqueza (en comparación con el número de electores), y con sujeción a pocas restricciones constitucionales y se forman como organizaciones privadas llegan a ciudades periféricas. Se forma un 'privatopia', donde los nuevos pioneros veían a los individuos ya liberados regresando a aglomeraciones en nuevos términos, más fuertes, creciendo juntos en un adecuado espacio, y los automóviles y los aviones son agentes gloriosos de la dispersión y la reintegración, con una verdadera escala humana. Nivón Bolán, Eduardo “Las contradicciones de la ciudad difusa”

Alteridades, vol. 13, núm. 26, julio-diciembre, 2003, pp. 15-33 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa Distrito Federal, México.

Comercial Mexicana, Banamex, Bancomer, Santander, entre otros), sobre todo en Tecámac.¹⁹²

Atendiendo al binomio construcción de viviendas y desarrollos comerciales se generó e impulso más que una GM, el concepto de gobernanza corporativa pública entendida como:

(...) el proceso mediante el cual el gobierno gobierna sus específicas y particulares entidades o unidades administrativas, encargadas de realizar específicas funciones públicas y de proveer específicos bienes y servicios públicos a los ciudadanos y que normalmente está a cargo de los altos ejecutivos administrativos del gobierno (como ministros, secretarios, directores generales).¹⁹³

También, desde la empresa privada, se ha ido construyendo el término de Gobierno Corporativo. Así, el 18 de marzo del 2016 el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, (IMEF) llevó a cabo su Foro Nacional de Gobierno Corporativo (FNGC), para fortalecer un gobierno corporativo institucional que sea verificable, transparente, congruente y atractivo para inversionistas, en un escenario de certidumbre y seguridad del retorno de la inversión.¹⁹⁴

Además, la Asociación Mexicana de Profesionales Inmobiliarios (AMPI) a nivel nacional, desde 1956 agrupó a todas las personas físicas dedicadas a la actividad inmobiliaria: comercializadores, administradores, valuadores, consultores y asesores en financiamiento con el fin de dar una formación Integral a sus asociados, dignificar las prácticas inmobiliarias y proteger los derechos de la propiedad privada.

La AMPI colaboró con instituciones nacionales como: CONAVI, INFONAVIT, COPARMEX, Asociación Nacional de Notariado Mexicano (ANNM). Asesoría Notarial Fiscal Mexicana, Universidad Anáhuac e instituciones Internacionales: National Association of Realtors (NAR), Federación Internacional de Asociaciones Inmobilia-

¹⁹² Fuente: Garza, 2000. "Ámbitos de expansión territorial", en Gustavo Garza (coord.). La Ciudad de México en el fin del segundo milenio, Gobierno del Distrito Federal/El Colegio de México, México, pp. 240-241.

¹⁹³ Aguilar Villanueva, Luis F. *El gobierno del gobierno*, México, INAP, 2013, p. 104

¹⁹⁴ *Periódico La Razón*, 4 de mayo del 2016, año 7, No. 2157, Negocios. Gobierno Corporativo en México, p. 16. Véase texto *Gobierno Corporativo en México*, México, Fundación de Investigación IMEF. S/F. La obra, además de explorar la situación actual, tendencias y retos del buen gobierno de las organizaciones empresariales en México, plantea y propone lo que es necesario acometer y lo que puede resultar fructífero en esta nueva aventura de hacer empresas más institucionales, más competitivas y rentables.

rias (FIABCI), International Consortium of Real Estate Associations (ICREA), Asociación de Promotores Inmobiliarios de Madrid (ASPRIMA) y Asociación Peruana de Agentes Inmobiliarios (ASPAI).

El consorcio Casas Geo fue y ha sido la empresa inmobiliaria que ha construido más unidades habitacionales en HZT, (como puede apreciarse en el cuadro 39)

Cuadro 39
Desarrolladoras inmobiliarias en Zumpango, 2000-2010

Desarrolladoras	Núm. de Viviendas	Observaciones
Consortio Geo	47,744	80 % de acciones de vivienda
Mogue	3, 693	Sin observaciones
Hermes	1, 290	Con más problemas

Fuente: INEGI

Consortio Geo demostró ser una “sólida” empresa desarrolladora de vivienda, lo avaló con los reconocimientos de Infonavit, los distintivos como Empresa Socialmente Responsable (ESR) y sus premios nacionales de vivienda que se pueden apreciar en el cuadro 40.

Si bien los éxitos de Casas Geo tuvieron atractivos resultados financieros, sobre todo con la construcción de fraccionamientos como la “Trinidad” en Zumpango, en gran medida se fueron distanciando de una vivienda digna. Esta tendencia aumentó a tal grado que fue la empresa con más quejas ante la Profeco.

De acuerdo con datos de la Profeco (2006 a 2011), se presentaron 44 mil 821 reclamaciones relacionadas con el sector inmobiliario. Las principales razones de las quejas fueron por la entrega de inmuebles y servicios asociados; cambios, devoluciones o bonificaciones y las garantías de las propiedades. Aunque la cifra incluyó quejas sobre inmobiliarias, constructoras, administradoras de inmuebles y corredores de bienes raíces, la Profeco refiere que a la cabeza están tres inmobiliarias: Geo Edificaciones, de Corporación Geo; Consorcio de Ingeniería Integral, del Consorcio Ara; y Dinámica Desarrollos Sustentables. El periodo en el que más reclamos hubo contra el sector fue entre 2007 y 2009, cuando se presentaron más

de 8 mil quejas por año. La cifra correspondiente a los primeros 10 meses de 2011 es de 5 mil 226 quejas.¹⁹⁵

Cuadro 40
Reconocimientos y distintivos a Consorcio Geo

<p>Reconocimiento Infonavit: desarrolladora de vivienda que más créditos individualizó en el 2011; México 2012. Distintivo como ESR otorgado por la CEMEFI por séptimo año consecutivo, México 2011</p>
<p>Reconocimiento Infonavit: desarrolladora de vivienda que más créditos individualizó en el 2010; México 2011. Distintivo como ESR otorgado por la CEMEFI por sexto año consecutivo, México, 2011. Reconocimiento Infonavit: segundo lugar, de acuerdo con el Índice de Satisfacción del Acreditado en el Valle de México. México, 2011.</p>
<p>Premio Obras Cemex: Primer lugar “Vivienda de Interés Social”, por el conjunto habitacional Aldana, ubicada en la delegación Azcapotzalco en el D.F. México, 2010. Premio Nacional de Vivienda 2010, en Integración Urbana y tres menciones especiales en las categorías Saturación Urbana, Densificación Horizontal y Densificación Vertical. México 2010. Distintivo como ESR otorgado por la CEMEFI por quinto año consecutivo, México, 2010. Reconocimiento Infonavit por ser la desarrolladora de vivienda que más créditos individualizó en el 2009; México 2010. Premio Nacional de Vivienda 2009 en la categoría de Integración Urbana. México, 2010.</p>

Fuente: <http://www.casasgeo.com/premios-y-reconocimientos-a-casas-geo.aspx?pos=1>

4.3.2 Sector social y/o la Sociedad Civil

Para efectos prácticos, se puede definir al sector social como aquellos actores que no pertenecen al sector público ni al empresarial. Aunque hoy en día el concepto se puede relacionar más con el de sociedad civil.

Para apoyar las acciones de este sector se crearon organismos como el Centro de Estudios para la Zona Metropolitana, Metrópoli 2025, A.C., en 2004 con la misión de realizar investigaciones y estudios para promover la participación social en acciones que mejoren la calidad de vida y condiciones de subsistencia de la ciudadanía que habita la ZMVM, crear cultura cívica ciudadana y promover la organización de los ciudadanos.

¹⁹⁵ <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2012/01/03/miles-de-familias-defraudadas-por-inmobiliarias-en-valle-de-mexico/> Además se encuentran artículos sobre: “México”, “Estado de México, bastión del boom inmobiliario”, y “El engaño de los avalúos”. (06/03/16)

Iniciativa importante de este centro es “Ciudadanos en Red”, cuyo objeto se orientó a promover una participación ciudadana independiente, informada, propositiva y exigente en la solución de los problemas urbanos que vive la ciudadanía y así contribuir a mejorar la calidad de vida en la metrópoli. Su misión fue la creación de organizaciones apartidistas, propositivas y activas que, aprovechando las TIC, contribuyeron a la mejora de los servicios, de los productos de consumo y del medio ambiente en la ZMVM.

La visión de “Ciudadanos en Red” fue lograr una mayor cultura cívica para el desarrollo de la participación ciudadana, como parte de una sociedad democrática; transformar la cultura metropolitana, impulsando nuevas formas para percibir, comprender, pensar y, finalmente, proyectar la ciudad. Ser además un foro para la reflexión colectiva, ampliando y enriqueciendo el debate público sobre los temas urbanos fundamentales, como un motor que contribuya a solucionar los retos metropolitanos.¹⁹⁶ Sin embargo no tuvo mayor incidencia en la región de estudio

4.3.2.1 el sector social afectado

La participación ciudadana en los municipios de Zumpango y Huehuetoca tuvo un tinte más político, se integraron con formas tradicionales e informales para resolver problemas contingentes ante la falta de servicios públicos (seguridad, agua, electricidad, entre otros), con débil organización permanente e independencia gubernamental. Lo cual contrasta con el municipio de Tecámac como se verá más adelante.

Cuando no existen organizaciones ciudadanas que presionen a las autoridades municipales para resolver problemas de los fraccionamientos, a las constructoras no les interesó continuar con sus labores de mantenimiento o vigilancia efectiva, y entonces los problemas se le quedan a los municipios.

En el fraccionamiento Nuevo Paseos de San Juan, Zumpango, los colonos hicieron guardias en las plumas de acceso a su comunidad para supervisar que el personal de vigilancia cumpliera con su labor, toda vez que aumentaron las inva-

¹⁹⁶ <http://ciudadanosenred.com.mx>

siones y saqueos a viviendas desocupadas. Alrededor de 30% de las casas del fraccionamiento estuvieron abandonadas y saqueadas o invadidas, a pesar de que supuestamente existió vigilancia privada en la comunidad, pagada realmente por los mismos vecinos.

Se les dijo que había unas casas tomadas por unos delincuentes, no los han localizado y ahora ya no se meten ni siquiera por donde están las protecciones, ahora hacen boquetes. [...] Hay muchos que vienen a delinquir de otros lados. En este fraccionamiento está todo inconcluso, no hay qué nos limite, pueden entrar por donde quieran. Lo único que nos protege es la pluma, pero por otros lados [...], cualquiera puede entrar [...] Hay poca seguridad, en las plumas mejor hay vecinos que están checando que las personas de Bienestar Metropolitana hagan bien su trabajo, porque nunca lo hacen.¹⁹⁷

Por su parte, en los Nuevos Paseos de San Juan de Geo, carecieron de energía eléctrica, servicio que los habitantes recibieron solamente 16 horas diarias a través de una planta generadora de electricidad. Ladrones aprovecharon la oscuridad para robar las viviendas desocupadas, sin que el personal de vigilancia pudiera contener la inseguridad. “Bienestar Metropolitana” de Geo, encargada del mantenimiento y vigilancia, conto solamente con 12 personas para vigilar la comunidad, que tiene siete mil viviendas, lo que fue insuficiente. Cada familia pagaba a la empresa doscientos pesos mensuales para cumplir con tal finalidad. Ver anexo 3, en la parte final del presente estudio.

Otro caso, en el que incluso se llegó a hechos violentos, fue el que sucedió en la sede de Casas Geo de Nuevo Paseos de San Juan, donde alrededor de 50 colonos rompieron vidrios y causaron diversos destrozos para exigir que la inmobiliaria suministrara diésel para la operación de plantas generadoras de energía eléctrica. Cansados de robos, hicieron justicia por su propia mano:

El grupo de pobladores acudió a reclamar la falta de energía eléctrica en sus hogares y en la bomba del pozo de agua potable: no tienen líquido en sus domicilios. Personal de Casas Geo les informó que no había diésel para operar la planta generadora de energía eléctrica [...] los inconformes se percataron de que sí había diésel y que los empleados lo destinaban para otros fines, por lo que rompieron los vidrios de las oficinas y destrozaron muebles y objetos del lugar. Dicho fraccionamiento no está conectado a la red de la Comi-

¹⁹⁷ Barrera, Juan Manuel, “Habitantes montan guardias para evitar saqueos” en *El Universal*, (28/03/15) sección Estado de México.

sión Federal de Electricidad (CFE) y la energía eléctrica es suministrada por plantas generadoras, mismas que no funcionan debido a que presuntamente no hay combustible.¹⁹⁸

En el municipio de Huehuetoca la participación ciudadana matuvo un sesgo hacia los partidos y sus actores. Por dar un ejemplo: Un problema entre grupos juveniles termino con la quema del palacio municipal, afectando información relevante de catastro y de las administraciones municipales anteriores.

Ahora bien, una de las organizaciones de colonos más organizada en la región de HZT fue el Frente Mexiquense por una Vivienda Digna S.C. (FMVD), que surgió en el fraccionamiento villas del Real, 5a. Sección, Tecámac. Lo constituyeron amas de casa, jubilados, comerciantes, taxistas, secretarias, profesores, médicos, ingenieros, contadores, arquitectos, economistas, maestros, doctores, obreros y trabajadores del sector servicios y colonos, que se unieron con el fin de defender su patrimonio, combatir la impunidad, mediante la lucha pacífica resistir el poder corruptor de las inmobiliarias e hipotecarias. Las acciones del FMVD se extendieron a otros Estados de la República y ganaron litigios; con todo, su líder se fue encarcelado y sus miembros recibieron intimidaciones y persecuciones.

Huehuetoca y Zumpango aún no cuentan con un frente como FMVD; sus participaciones ciudadanas se reduce a movimientos u organizaciones espontáneas por la carencia de un servicio de agua, colectores de basura, electricidad, drenaje o inseguridad, pero en la medida que negocian con las autoridades locales y son atendidos, reprimidos o encarcelados, sus organizaciones tienden a desaparecer.

Para dar soluciones a la problemática de vivienda a nivel nacional, desde las universidades grupos de investigadores plantean nuevas alternativas, como los tres congresos sobre vivienda organizados por el PUEC-UNAM, en donde se publicaron obras de destacados investigadores y profesores dedicados al estudio de la problemática habitacional y se presentaron diferentes análisis que permitieron conocer cuáles son las condiciones de habitabilidad y las características de la actual política de vivienda en México y se presentaron ponencias de HZT.¹⁹⁹ Ejemplo de

¹⁹⁸ Estado de México, www.eluniversaledomex.mx 26/03/15

¹⁹⁹ Ziccardi, Alicia y González Arsenio, (coordinadores), *Habitabilidad y política de vivienda en México*, México, PUEC, UNAM, 2015.

ello fue el Coloquio vecinos vs promotores, conflictos locales en la Cd. de México, donde se hicieron las preguntas:

¿Lucha clasista o disputas ambientales? ¿Expresión de las desigualdades sociales o nuevas fuentes de desigualdad y diferenciación social? ¿Por qué hay barrios que se movilizan y otros no? ¿Qué deben hacer los planificadores urbanos? ¿Qué puede aportar la teoría y la investigación social a su conocimiento y a la planificación urbana? y finalmente ¿cómo contribuye la academia y la investigación universitaria a la solución de los problemas de política pública de vivienda desde la participación ciudadana?²⁰⁰

En Huehuetoca y Zumpango existen unidades académicas de la UAEM y en Tecámac está la Universidad Tecnológica de Tecámac (UTC), pero existió escasa vinculación en la investigación del problema de vivienda (pocas tesis) y mucho menos en acciones de cooperación colaterales (como en la UPO de Sevilla, que cuenta con una residencia estudiantil en un polígono marginal). Se han organizado escasos foros, congresos y coloquios sobre la problemática habitacional.

Por otra parte la llegada masiva de población no se complementó con empleo, seguridad, transporte y una planeación participativa para involucrar al ciudadano a los quehaceres públicos.

Por ejemplo, se formó la Unión de Colonos del Estado de México (UCEM), por asociaciones de los Municipios de Atizapán, Huixquilucan, Naucalpan y Tlalne-pantla y, presentaron al Presidente de la Junta de Coordinación Política de la LVII Legislatura del estado de México y a los tres candidatos a Gobernador del Estado de México, propuesta de creación de la Procuraduría del Colono (firma el compromiso el entonces candidato a gobernador Eluvial Ávila).²⁰¹ A un año del gobierno de Eluvial no había cumplido el compromiso a pesar de que los mismos ciudadanos entregaron una Iniciativa de Ley para su creación y el grupo parlamentario del PAN exhortó a cumplir con el compromiso.

²⁰⁰ Participantes: Manuel Perló, Cecilia Barraza, Lucía Álvarez, Antonio Azuela, Patricia Ramírez, Francisco Sabatini, Ma. Cristina Sánchez, IIS-UNAM, México, D. F. 12/11/15.

²⁰¹ <http://ucem.com.mx/index.htm> (04/04/16) y <http://www.edomexaldia.com.mx/2012/08/pide-gppan-al-ejecutivo-crear-procuraduria-de-la-defensa-de-colonos/> "Pide GPPAN al Ejecutivo crear Procuraduría de la Defensa de Colonos". Periódico *Estado de México al Día*, México, 10, Ags., 2012, (15-05-06).

La participación ciudadana en los asuntos de política de vivienda en los municipios de HZT es limitada, lo que origina una población insatisfecha, incomprendida, temerosa, que busca canales para resolver su problemática y con laxas oportunidades de incorporarse o participar en un verdadero desarrollo urbano.

A nivel nacional, Integrantes de la Coordinadora Nacional por la Defensa de los Trabajadores realizaron una marcha sobre avenida Insurgentes sur, en protesta por el incremento en el crédito de sus viviendas. Exigieron no incrementar el costo de la vivienda durante el periodo del crédito.

Para todos fue y es una realidad que las instancias de consulta o los consejos ciudadanos municipales de participación ciudadana generalmente quedaron a nivel del formalismo, no funcionan en su calidad representativa, sin embargo pueden convertirse en los cimientos de una real participación ciudadana, ya que cuentan con los elementos institucionales y legales.

4.3.2.2 El fenómeno de vivienda desocupada o abandonada (va)

Cerca de 700 mil viviendas²⁰² fueron desocupadas y/o abandonadas en la ZMVM por falta de planeación urbana y el otorgamiento de un gran número de créditos hipotecarios en municipios con población de bajos ingresos a causa de desarrollos habitacionales cada vez más alejados de la ciudad y los centros laborales.

En el Estado de México se contabilizaron 403 971 viviendas en el olvido, abandonadas o vacías, principalmente en HZT.²⁰³ (Véase cuadro 41). Los empresarios de las inmobiliarias de vivienda en su afán de obtener los subsidios a las viviendas de interés social construían en terrenos alejados y baratos, sin importarles la ocupación de las casas u el orden urbano.

²⁰² El Censo de Población 2010 reveló que la vivienda deshabitada en el país, que si bien se mantiene en la misma proporción de los hogares que había en 2005, se incrementó en términos absolutos en aproximadamente 700 mil. <http://www.jornada.unam.mx/2012/01/08/sociedad/029n2soc> (26/08/17)

²⁰³ Salazar, Ana, Cd. de México "Sin habitar, cerca de 700 mil casas en zona metropolitana", sección Estados (5-11-12), Periódico Milenio, México.

Cuadro 41
Viviendas desocupadas en el país y por estado



En el Estado de México es donde se agudiza el problema de (va), se contabilizan 403 mil 971 viviendas abandonadas, principalmente en los municipios de HZT.²⁰⁴ En la zona metropolitana habitan 21 millones de personas, más de un tercio de la población total del país, de las cuales 53 por ciento vive en los 59 municipios conurbados del Estado de México.

La región creció en forma discontinua, obstaculizando el acceso a los bienes y servicios públicos. Los desarrollos urbanos no se vieron como una solución, ya que la política de vivienda fue cuestionada. Más de 10 por ciento de las viviendas de la ZMVM quedaron vacías y aun así se siguió construyendo, por inercia institu-

²⁰⁴ <http://www.puec.unam.mx/site/index.php/publicaciones/publicaciones-digitales>. Programa de Ordenación de la ZMVM, actualizado 2012 (síntesis Ejecutiva) México, Sedesol, Gobierno de Hidalgo, México y de la Cd. de México. Se propone una estructura policéntrica, que impulse: categorías primarias: Naucalpan-Azcapotzalco; Santa Fé-Huixquilucan; Tlalpan; Ixtapaluca; Nezahualcóyotl-Iztapalapa; Ecatepec y Cuautitlán Izcalli; y categorías secundarias: Texcoco, Zumpango, Tecámac, Pachuca y tula.

cional, compromisos e incentivos, entre otros. En HZT fue escandaloso el número de viviendas en estos casos. La expansión discontinua de la zona generó condiciones de aislamiento que dificultaron el funcionamiento cotidiano de sus habitantes y se obstaculizó la creación de economías de proximidad fundamentales para mejorar las condiciones de bienestar.

Las calles de la unidad habitacional “La Trinidad”, Zumpango, por ejemplo, lucieron desiertas. Los camiones transitaban para prestar el servicio a los que aún habitaban algunas viviendas. El desempleo y el elevado costo de transporte público propiciaron el abandono por sus propietarios de las casas de interés social para regresar a su lugar de origen. El problema se fue reproduciendo en las grandes urbes del país paralelo al fenómeno de violencia.

Para Hábitat Internacional Coalición²⁰⁵ conjuntos habitacionales de este tipo no constituyeron una ciudad, sino dormitorios o almacenes lejanos de la fuerza de trabajo, por lo que sus pobladores tuvieron que hacer recorridos de hasta cuatro horas o más para acudir a labor. Cálculos oficiales indicaron que del total de viajes, 63.5 por ciento responde a dos motivos: trabajar y estudiar. Una familia integrada por cuatro personas gasto en promedio 56 pesos diarios, es decir, mil 680 pesos al mes, que representaron al año un desembolso 20 mil 160 pesos. Si cada familia gasto esto en transporte y cada conjunto habitacional tuvo un universo de 7 mil viviendas, los gastos de traslados se elevaron hasta en 141 mil 120 pesos.

Rachita, con base en un estudio donde se evaluaron a 36 conjuntos habitacionales a detalle, más de 10 mil encuestas, entrevistas y visitas en todo el país determino que los gastos en movilidad es una de las razones de la vivienda abandonada. Una familia de 4 integrantes, cuando incrementa sus gastos hasta el 50 % en transporte e hipoteca, tiene que salir de la vivienda y las bandas ilegales la desvalijan:

Huehueteca donde familias han denunciado con fotografías la puerta que les desmontaron de su casa que la están vendiendo en la entrada del condominio del fraccionamiento,

²⁰⁵ <http://www.lineadirectaportal.com/publicacion.php?noticia=104628> (26-04-16)

hasta con detalles de la niña que había puesto una estrellita ahí se robaron la puerta la pusieron a la venta a fuera del mismo conjunto habitacional.²⁰⁶

SE QUEDAN VACÍAS

El estudio "Situación Inmobiliaria en México", de BBVA Bancomer, indica que las ciudades que reciben el mayor número de subsidios tienen altos niveles de viviendas deshabitadas.

(MUNICIPIOS CON MAYOR PARTICIPACIÓN EN SUBSIDIOS 2011-2012)

Municipio	Estado	* Viviendas Deshabitadas	%
Tlajomulco	Jalisco	57,151	33
Tijuana	Baja California	111,482	20
León	Guanajuato	54,409	14
Veracruz	Veracruz	41,522	19
Zumpango	Edomex	29,345	40
Torreón	Coahuila	45,119	20
Reynosa	Tamaulipas	51,895	23
Hermosillo	Sonora	43,270	12
Ictlahuacán	Jalisco	9,588	44
Méicali	Baja California	64,419	19
Pesquería	Nuevo León	6,024	44
Mérida	Yucatán	41,188	14
Huehuetoca	Edomex	23,612	45

* VIVIENDAS DESHABITADAS AL AÑO 2010
FUENTE: BBVA BANCOMER Y UNAM.

En la información presentada arriba se pudo apreciar que en Zumpango y Huehuetoca, en el 2010, existían 52,957 viviendas vacías con subsidios del 40 y 45 % respectivamente. Ziccardi "explicó que [...] los municipios de Nuevo León, Jalisco y el Estado de México lideran el porcentaje de casas deshabitadas [...]"²⁰⁷ **En Huehuetoca, Estado de México, hay alrededor de 23,612 casas deshabitadas**, según información de BBVA Bancomer y la UNAM. El estudio realizado por BANCOMER destaca que los municipios con los mayores índices de casas abandonadas son también **donde se otorga mayor subsidio**.

En respuesta al fenómeno de la vivienda abandonada o desalojada Infonavit empezó subasta y/o remate de 45 mil viviendas abandonadas adquiridas con sus créditos; tal vivienda representó 144 mil 323 unidades en 2012. Se acudió a los principales desarrolladores para realizar la venta, en paquetes de 1 a 10 viviendas. Se señaló²⁰⁸ que casi cinco de cada diez viviendas abandonadas se concentran en los estados de Tamaulipas (13 mil 251); Chihuahua (12 mil 414); Nuevo León

²⁰⁶ Iracheta, Alfonso, Foro de Gestión Urbana Sostenible y Gobernanza Metropolitana <https://www.youtube.com/watch?v=EC5ZPaPom74> (26-04-16)

²⁰⁷ <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2013/03/20/deshabitadas-14-las-viviendas-mexico> (26/08/16)

²⁰⁸ Periódico *El Financiero*, México, (06-04-13).

(11 mil 385); **Estado de México (11 mil 300)**; Jalisco (10 mil 254), y BC (9 mil 689).

Las subastas involucraron 4 mil 400 viviendas distribuidas en el municipio de Cajeme/Obregón, Sonora; en Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco; **en Zumpango y Teacámac, estado de México**; y, en el municipio de Mexicali, BC. También se evaluó la opción de crear un Modelo de Regeneración Urbana Social a partir de 450 viviendas abandonadas o 15% del abandono en cualquier desarrollo.

Se pudo observar que las políticas públicas en materia de vivienda no resolvieron el rezago habitacional. Tampoco detuvieron el crecimiento desmedido de la mancha urbana; por el contrario, en el territorio de la ZMVM se integraron densidades de población diferenciadas, con hacinamientos y despoblamientos, con subutilización de equipamiento e infraestructura, de los que carecieron otros asentamientos. Así, se promovió la rentabilización del suelo urbano en pro del capital inmobiliario.²⁰⁹

En la medida que se incrementó la lucha social, la inconformidad y las manifestaciones de los colonos en HZT y otras regiones del Estado de México, se rebasó la capacidad política de los gobiernos locales para enfrentarlos y el Gobierno del Estado de México creó un nuevo organismo para mediar los conflictos entre colonos, promotores y gobiernos municipales: La Procuraduría de colonos del Estado de México, que privilegió más la gobernabilidad, estabilidad y control social que la problemática de los colonos.

4.3.3 Sector público: la Gestión Pública Municipal

El presente apartado parte de la pregunta: ¿Cuáles son las principales acciones del gobierno municipal en la política de vivienda que involucre la participación ciudadana? La respuesta se refiere a acciones de autorización de cambio de uso de suelo; autorización de construcciones; regulación y supervisión del proceso de

²⁰⁹ Ziccardi, Alicia (2015), *Habitabilidad y política de vivienda en México*, México, PUEC UNAM, p.172

construcción; recepción y entrega final de las construcciones, y la prestación de los servicios públicos municipales, entre otras.

Los gobiernos municipales de HZT estuvieron sufriendo incrementos cuantitativos en su población, en los que pasaron de una población rural a una cada vez más urbana. Éste fenómeno no solo afectó el surgimiento de una ciudadanía más exigente, sino también la necesidad de una mayor dotación de servicios públicos municipales. Asimismo enfrentó a dos tipos de habitantes: los oriundos de los municipios (que se sienten dueños del agua, drenaje y electricidad, entre otros) y los nuevos colonos, que si bien cuentan con más experiencia en participación, no se identifican con la región. Paradójicamente los ciudadanos originarios de HZT consideraron que los malos servicios públicos municipales se originaron por la llegada de las zonas habitacionales, y los nuevos colonos se sienten amenazados por los vecinos de los fraccionamientos y de los pueblos, lo cual no genera cohesión social.

En el cuadro 42 se puede apreciar las carencias de servicios públicos municipales en los tres municipios. Es de resaltar Huehuetoca y Zumpango, sobre todo este último: en el 2010 el 11.18 % de habitantes no disponían de los servicios públicos básicos, y el porcentaje va a la alza.

Cuadro 42
HZT viviendas sin servicios públicos municipales, 2010

Municipios	Agua potable AP (1)	AP, drenaje y energía eléctrica (2)	Cocina, (3)	(2) y (3)
Huehuetoca	1.01 %	4.68 %	8.05	12.73
Tecámac	1.12 %	2.64 %	5.71	8.35
Zumpango	4.20 %	11.18 %	6.77	17.75

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información Municipal, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal <http://www.snim.rami.gob.mx/> (16/04/16).

Uno de los retos de los gobiernos municipales de HZT es alentar la participación social en las políticas públicas de vivienda para evitar la ingobernabilidad (movili-

zaciones de inconformidad por los encuentros y desencuentros de los diferentes actores) y lograr colaboración en la dotación de servicios públicos.²¹⁰

4.3.4 Falta de cohesión social en el territorio

Ciertos grados de anomía social se pudieron observar en los municipios de HZT. El número de viviendas construidas de 1999 a 2010 en Zumpango fue de 64, 270 de las cuales 29, 345 se encontraban deshabitadas. En Huehuetoca²¹¹ se construyeron 65, 536 viviendas y 23, 612 se encontraban deshabitadas. Tecámac tenía 121, 995 viviendas, de ellas 39, 028 eran deshabitadas. Todo esto fue signo de una sobre oferta de vivienda con carencia de servicios públicos y equipamiento colectivo.²¹² Ver foto en anexo 1.

En estos territorios se observó la falta de mayor cohesión social, ya que existió un aumento de los problemas de salud mental, angustia, depresión, familias sin parientes ni conocidos cercanos; aumento de violencia, frustración por sentirse atrapados en unas condiciones de vida que se detestan, falta de privacidad, baja auto percepción y autoestima, y necesidad de sentido de pertenencia. Es pertinente que se implementen políticas públicas para generar solidaridad social.

²¹⁰ <http://dgsei.edomex.gob.mx/sites/dgsei.edomex.gob.mx/files/files/LENGUAJE%20CIUDADANO.pdf>
<http://intersecretarial.edomex.gob.mx/sites/intersecretarial.edomex.gob.mx/files/files/MANUAL%20RETYYS%20VER%203.pdf> (16/04/16)

²¹¹ Hoy al realizar la visita de campo a Huehuetoca observamos que el grado de desarrollo es mínimo. Esperábamos encontrar una ciudad de primer mundo. Carece de un sistema de transporte eficiente, infraestructura, es una ciudad dormitorio, no existe una sinergia entre la población oriunda del lugar y los migrantes, esto lleva a una pérdida de valores, los fraccionamientos fueron construidos para dar facilidades a las personas de fuera para comprar un inmueble. Las viviendas se encuentran al 40% de su capacidad, las demás están abandonadas, la generación de empleos no está creciendo al mismo ritmo del incremento poblacional por lo tanto empieza a crecer la delincuencia; la insuficiencia de agua para abastecer las necesidades de la creciente población se convertirá en un grave problema en unos cuantos años. El personal municipal de desarrollo urbano tiene grandes expectativas al respecto y nos proporcionó información de la planeación urbana que se está llevando a cabo en esta ciudad, se está poniendo un freno a las irregularidades a las grandes constructoras, ya que estas al presentar sus proyectos tienen contempladas obras que mejoraran la calidad de vida de los pobladores sin embargo una vez aprobado el proyecto se olvidan. Y por otro lado nos manifestó la manera en que se prevé el crecimiento urbano, en donde ya están destinadas según mapa que nos enseñó, las áreas para la industria, para vivienda, para agricultura, de reserva ecológica, etc. Sin embargo al salir a campo, y observar las condiciones en que vive la población, el desorden urbano que impera, etc. es difícil compartir este punto de vista.²¹¹ Diplomado en Administración Municipal, Christian Zaragoza Coria, Profr. José Albino Hernández Escobedo, Modulo VI: Planeación Municipal, FESA-UNAM, 2007.

²¹² Pedrotti, *op. cit.*, p 146.

Se ha observado un rápido aumento de los problemas de salud mental, entre los que destaca el síntoma de angustia y depresión femeninas, ligadas directamente con las características de los nuevos barrios ya que llegaron sin parientes ni conocidos cercanos (Rodríguez y Subrayes, 2005) y que se relacionan con las frustraciones que sienten los beneficiarios al sentirse atrapados en unas condiciones de vida que detestan [...] los barrios tienen un aspecto de abandono que reflejan el desapego de sus residentes, lo cual tiene desde luego efectos negativos sobre su autopercepción y autoestima[...]²¹³

Viviendas solas o en vecindades, amuebladas [...] servían como casas de seguridad para la banda de presuntos secuestradores en Zumpango desarticulada por la Procuraduría de Justicia de la entidad y la Agencia de Seguridad Estatal (ASE). Vecinos entrevistados informaron que las casas de seguridad eran habitadas por matrimonios jóvenes, incluso con hijos, o por hombres solos [...] y casi no estaban en los domicilios, además de que realizaban actividades principalmente por las noches [...] fueron "cateadas" 11 casas de seguridad, ocho de ellas ubicadas en Zumpango y tres en Melchor Ocampo, y en total detuvieron a 20 personas [...] Los presuntos secuestradores rentaban viviendas.²¹⁴

Hace falta una política de vivienda en la región para que los jóvenes cuenten con espacios para estudiar y desarrollar música, teatro, cine, con edificaciones dignas, para hacerlos sentirse orgullosos por su unidad y dejar la rebeldía, el enojo, el alcoholismo y consumo de drogas. Además se debe desalentar la expansión urbana periférica, lo cual implica gestiones intermunicipales a nivel metropolitano, en una visión que contemple un desarrollo urbano planeado y con participación de la comunidad:

(...) el proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.²¹⁵

La realidad es impredecible y con gran número de aristas; el futuro no necesariamente es lineal. El cambio en la política de vivienda local generó opciones y escenarios demasiado optimistas.

²¹³ Ducci, Ma. Elena, "Políticas de vivienda en América Latina: creando la ciudad sin alma", en Ziccardi, Alicia (Coordinadora), *Ciudades del 2010 entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, México, Programa Universitario de Estudios de la Ciudad (PUEC), UNAM, p. 503. Se presentan casas de nailon, Santiago 1997 y El Volcán, 2006, 510.

²¹⁴ *El Universal*, México, "Zumpango Estado de México", viernes 23 de enero de 2009.

²¹⁵ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988. Últimas reformas publicadas DOF 05-11-2013.

Las tendencias transformadoras en construcción de vivienda no tomaron en cuenta las ideas de los jóvenes ni de los adultos ante la crisis inmobiliaria y la adversidad.²¹⁶ En contraste, creativamente se presentaron casos de éxito en municipios de Colombia, Brasil y Ecuador, entre otros, ante las problemáticas habitacionales periféricas que fueron resueltas con imaginación, solidaridad y una actitud positiva.

El Instituto Mexicano de la Competitividad, (IMCO), por ejemplo, propone aumentar los años de educación promedio de los ciudadanos (de 8.8 a 9.5 años, que es el promedio actual en la ZMVM), así como reducir los problemas de salud pública, la pobreza y la desigualdad, con el protagonismo fundamental del gobierno federal y los gobiernos estatales.

A continuación se delinearán algunas acciones que podrían llevar a cabo los gobiernos locales en su proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, véase el cuadro 43.

Cuadro 43
Participación en salud y educación municipal

Rubros	Acciones y actividades
Educación y Salud	TIC's para reducir costos de cobertura e incrementar calidad de servicios y ayudar a la transparencia.
Consejos Municipales de Participación Social en educación	Incidir en Pol. Educativas, vigilar evaluaciones de alumnos/maestros para que respondan a necesidades de las escuelas locales. Utilizar Censo de escuelas para detectar problemas de infraestructura escolar.
Detectar deserción de jóvenes: prepa y universidad.	Encuesta, SEP, más de 35% de los jóvenes deserta por la necesidad de un ingreso; impulsar el programa Sistema de Alerta Temprana y canalizar programas focalizados de becas de manutención.

Fuente: Índice de competitividad 2014, *¿Quién manda aquí?, La Gobernanza de las ciudades y el territorio en México*, Instituto Mexicano para la competitividad (IMCO), 2014, pp.161-162. http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/20140909_LibroCompleto_Indice_de_Competitividad_Urbana_2014.pdf

²¹⁶ Foro Sustentabilidad Urbana de Vivienda y Transporte. Realizado en la Cd. de México, CONAVI-CONACYT, 12 de noviembre del 2013, "Vivienda Sustentable. Proyectos Cero Energía y la Huella Ecológica. Se presentaron proyectos de vivienda sustentable diseñados por Robert y Brenda Vale, en el Reino Unido. El 1°. es "The Autonomous House", una vivienda ubicada en el centro de la ciudad, en la cual se obtienen los servicios necesarios (energía, agua y tratamiento de aguas residuales) de sí misma, en vez de tomarlos desde la infraestructura urbana. No existe un costo por ninguno de estos servicios. 2°. Es el "Hockerton Housing Project" (www.hockertonhousingproject.org.uk) un pequeño conjunto de viviendas bajo la filosofía de "earth sheltered" con viviendas cero energía.

3°. En Jakarta, Indonesia, diseñado por el profesor Tri Harso Karyono, muestra como en los climas templados y tropicales es posible diseñar edificios que pueden mantener condiciones de confort en su interior sin emplear sistemas mecánicos.

4.3.5 El Fondo Metropolitano y el Consejo de Desarrollo Metropolitano

El Fondo Metropolitano ha venido creciendo desde su creación en 2006, cuando incluía únicamente a la ZMVM, ya que para 2011 incorporó a 46 zonas metropolitanas en todo el país. Son cuatro los objetivos prioritarios que deben ser atendidos con recursos de este fondo: a) La competitividad económica y las capacidades productivas) La viabilidad y disminución de la vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica; c) La consolidación urbana, y d) El aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.

La evaluación fue realizada dentro del marco de fortalecimiento del programa de Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y se representó la primera evaluación que se ha hecho de un fondo federal. En ese sentido resultó muy positivo que se hayan dado los primeros pasos para hacer más eficiente la gestión de los recursos provenientes de fondos a nivel nacional; aunque en las 16 zonas metropolitanas y las 10 entidades federativas evaluadas es evidente que todavía falta un largo y complicado camino por recorrer para:

- Aprovechar los recursos y estructuras institucionales del Fondo Metropolitano.
- Crear una plataforma integral para el desarrollo metropolitano.
- Aprovechar la existencia de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC).
- incorporar sistemas de captura, administración, control y evaluación de proyectos.²¹⁷
- Compartir la responsabilidad de las entidades federativas en coordinación con la SHCP.
- Delimitar las zonas metropolitanas (intermunicipales e interestatales).
- Vincular la planeación metropolitana con la cartera de proyectos.

²¹⁷ Alfonso Iracheta Cenecorta y José A. Iracheta Carroll, *Evaluación de los Fondos Metropolitano y Regional del Gobierno Federal Mexicano*, Edit. CIDE, CLEDA, BID, CENTRO EURE, 2014, pp. 107- 131.

- Redefinir las estructuras institucionales que deberían participar en los procesos de toma de decisión.
- Recuperar y fortalecer las estructuras de coordinación y planeación locales.
- Reestructurar normativa y operativamente los fondos.
- Ejecutar proyectos realmente metropolitanos, con recursos concursables y bajo un esquema de encadenamiento.
- Desarrollar un “Sistema de Información y Documentación de Proyectos” para el desarrollo metropolitano.
- Flexibilizar los requisitos de operación del Fondo Metropolitano para que pueda ajustarse a los procesos locales.
- Utilizar la plataforma del FONREGIÓN para articular los diversos programas y políticas enfocadas al desarrollo de las regiones con la participación de gobiernos locales y ciudadanos.
- Vincular la planeación del desarrollo regional con la cartera de proyectos.
- Reestructurar los lineamientos de operación y emisión de reglas de operación adecuadas para atender la problemática regional y, finalmente,
- Transitar de un esquema de gasto de orden estatal hacia uno estatal-regional.

Para que una Zona Metropolitana pueda recibir recursos del fondo metropolitano, debe crear de un Consejo para el Desarrollo Metropolitano. A pesar de que se crearon los órganos especiales para el Fondo, la realidad fue que, además de la representación federal –SEDESOL y Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT–, se integran básicamente con funcionarios de los gobiernos de las entidades federativas, con muy poca participación de los gobiernos municipales y con una presencia extremadamente baja –e incluso inexistente– de la ciudadanía que, cuando concurre, es meramente consultiva.

En la instalación del Consejo Metropolitano del Valle de México la participación ciudadana fue materialmente nula, ya que sólo estuvo presente una representante del Instituto Nacional de Administración Pública; sin embargo, fue digno de consi-

derar la trayectoria de los funcionarios con tareas relacionadas con la coordinación metropolitana.²¹⁸

4.4 El gobierno municipal de HZT: ¿hacia una nueva forma de gobernar?

Para iniciar el apartado vale hacer las siguientes preguntas: ¿en realidad los gobiernos de HZT se están perfilando a una nueva forma de gobernar? y ¿la nueva forma de gobierno se encamina a la GM?

4.4.1 El Gobierno Municipal en Red

Un precedente del gobierno en red son, sin duda, las Relaciones Intergubernamentales (RIG's), que tienen una gran relación con la gobernanza territorial y metropolitana, sobre todo en un régimen federal aún fuerte, complejo y con procesos de descentralización y des descentralización.

Para Agranoft,²¹⁹ autor clásico en RIG's, "las relaciones intergubernamentales fueron desarrolladas para facilitar el seguimiento de la efectividad en la implementación de las políticas nacionales"; asimismo sugiere que una variable para una efectiva colaboración se da a partir de un mejor desempeño con un bajo costo, de manera que se pueda establecer la colaboración como un medio, no como el fin.

Las RIG's y la GM buscan formas de vinculación y colaboración entre autoridades, sociedad, instancias públicas-privadas y orientadas a un objetivo en común se materializan en un espacio geográfico determinado, en esta investigación, se ubicó en la periferia norte de la ZMVM.

Son acciones y actitudes de los funcionarios públicos lo que está en el centro de las relaciones intergubernamentales. Que no son otra cosa que relaciones entre funcionarios, personas a cuyos actos se les puede imputar el carácter de actos derivados de las unidades de gobierno a las que están adscritos. Los gestos y acciones de aproximación sucesiva para el

²¹⁸ Acta de sesión de instalación del Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México file:///C:/Users/Admin/Downloads/Acta%20instalaci%C3%B3n%20Consejo%20_Valle%20de%20M%C3%A9xico.pdf

²¹⁹ Agranoft, Robert " What is the Role of Intergovernmental Relations in Federalism?", en Public Administration Review, Vol. 71, Issue supplement, 2011, p. 7, en Rosas Ferruscas, *op. cit.*, 48.

entendimiento y el establecimiento de acuerdos entre funcionarios de dos municipios destinados al suministro de algún servicio público, son un aspecto clave.²²⁰

La coordinación multinivel y horizontal constituyó un aspecto fundamental en las decisiones de política de vivienda en el contorno de la ZMVM por la diversidad de agentes, actores, intereses, dependencias públicas y privadas, que tendieron a incrementar la complejidad de la política de vivienda y la participación. Los resultados se vieron limitados por pequeños puntos de convergencia que generaron sinergias dispersas en política pública de vivienda municipal.

En esta tesitura, para Uvalle deben realizarse reformas al municipio del siglo XXI, ya que la recentralización federal tiene límites; es necesario fortalecer el gobierno municipal (como un orden de gobierno no como un apéndice del poder) y su capacidad de gobernar.

Se consideró que no es conveniente crear nuevos municipios, más bien, pensar en un cuarto poder, más dedicado a la vida comunitaria inmediata, a una sociedad civil con formas para articular iniciativas de cooperación, colaboración y agenda de gobierno. Para ello se deben revisar zonas metropolitanas, sus marcos institucionales, jurídicos y reinventar nuevos esquemas de colaboración²²¹

Es conveniente, pero no sencillo, crear instituciones transterritoriales, intermunicipales. De igual forma, la distribución de competencias es y seguirá siendo uno de los principios básicos de las RIG's, sobre todo cuando se asocian con la GM.

En el cuadro 44 se puede observar la red de ciudades que se pretendía interconectar con las ciudades de HZT. Si bien han existido intentos de interconexión, sobre todo en vías de comunicación terrestres, también falta mucho por hacer en términos de colaboración y RIG's para dar sustento legal, institucional y cultural a la interacción municipal de HZT, entre ellos y las ciudades más cercanas.

²²⁰ Resumido de Ugalde, "Capacidades administrativas de los gobiernos locales en el marco de las relaciones intergubernamentales en Estados Iberoamericanos", en Cavacuore, Daniel y Navarro, Clemente J., *Gobierno local y relaciones intergubernamentales en Iberoamérica (Las bases formales de los procesos de gobernanza local)*, Argentina, Miño Dávila, 2011, pp. 42-43.

²²¹ Uvalle Berrones, Ricardo. Programa México Social, "Federalismo y Municipios", canal 11 (24/03/2015) https://www.youtube.com/watch?v=getx_klZK0M (28-04-16)

Cuadro 44
Red de ciudades que interconectan HZT

Ciudades	Perfil	Redes de ciudades
Tecámac	Parques industriales/alta tecnología	Ecatepec-Tizayuca-Pachuca-Pirámides-Tulancingo
Zumpango	Servicios y turístico	Apaxco-Tequisquiac-Tecámac-Huehuetoca
Huehuetoca	Estratégico de abasto y transporte	Cuautitlán-Tula-Querétaro-Jilotepec

Fuente: Elaboración propia con información en internet sobre Ciudades Bicentenario, Estado de México.

El Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zumpango se modificó en febrero del 2007,²²² y consideró una integración urbano-regional para aprovechar su localización estratégica respecto al *punte terrestre* del Pacífico al Golfo que enlazará los puertos de Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Tuxpan y Veracruz, mediante la conclusión de la vialidad denominada Arco Norte: Atlacomulco – Jilotepec – Tula – Ciudad Sahagún - San Martín Texmelucan. Asimismo, pretendió aprovechar la cercanía a los aeropuertos de la Cd. de México, Toluca, Atizapán de Zaragoza y Santa Lucía, y a las líneas de ferrocarril a Pachuca y Querétaro. Finalmente, busco agilizar la comunicación mediante el sistema de Tren Suburbano a Cuautitlán, en la primera etapa, y a Huehuetoca y Xaltocan en la segunda y tercera etapas.

Por otra parte, se evidenció la necesidad de crear una Red o comunidad de directivos públicos locales de la región, un espacio común para el intercambio de experiencias profesionales en urbanismo y política de vivienda con participación ciudadana y para el debate, que pueda coadyuvar en al desempeño de puestos públicos.

Se detectó una falta de comunicación horizontal de los municipios en estudio, que impidió lograr mejor capacidad de negociación con el gobierno del Estado y el gobierno de la República. Además de una colaboración y cooperación transversal. Ver cuadro 45.

²²² Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Urbano, *Modificación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zumpango*, México, H. Ayuntamiento Municipal, febrero de 2008, p. 4.

Cuadro 45
IMCO: Propuestas de mejora en la gestión municipal en vivienda.

Rubro	Propuesta
Política de vivienda.	Crear organismos intermunicipales encargados de la planeación y el desarrollo urbano; del manejo/provisión del agua, transporte público e infraestructura
Información al ciudadano	Calidad del agua potable y desempeño de su organismo operador; deuda municipal y rendición de cuentas de sus obligaciones financieras para transparencia.
Desempeño de gobierno	Deficiencias de datos o falta de información veraz y de calidad en la disponibilidad de información estadística, disponible para medir en el desempeño de las autoridades.
Alianza Estado-municipios en recaudación predial.	Estado, agente recaudador, entregaría ingreso a municipios igual o superior al promedio de recaudación de los últimos años para un fondo para pagar la prima de un seguro colectivo contra el robo o afectaciones a las viviendas, el dinero adicional recaudado de un impuesto a los inmuebles se destine a protegerlos.
INFONAVIT- Bancos.	Hacer más accesible el pago del predial a través de la instalación de unidades móviles de recaudación o realizar pagos en comercios y en páginas web.
Acuerdos intermunicipales	Provisión de servicios y recaudación de impuestos, para generar economías de escala en la administración de la recaudación como en la provisión de servicios.
Coord. Intermunicipal/Estado.	Institucionalizarla planeación del desarrollo urbano, servicios públicos a nivel metropolitano y consolidar planeación del territorio para reducir la corrupción.
Homologar normatividad y autonomía.	Reducir el arbitraje regulatorio. Más autonomía y fortaleza a IMPLANES a nivel metropolitano, evitar vaivenes de los ciclos electorales y los cambios de gobierno
Cambiar intervenciones urbanas.	En lugar de que sea en predio o proyecto concreto, sea en barrio/colonia. Contemplar la infraestructura, servicios o equipamiento de la zona.
Hacer transparentes y 100% digitales	Las licitaciones de obra pública de la ciudad (sin contacto humano), dando a conocer las bases de licitación al público con antelación, así como los resultados de la licitación y la metodología para determinar el ganador.

Fuente: Índice de competitividad 2014, *¿Quién manda aquí?, La Gobernanza de las ciudades y el territorio en México*, Instituto Mexicano para la competitividad (IMCO), 2014, pp.174-187. http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/20140909_LibroCompleto_Indice_de_Competitividad_Urbana_2014.pdf

4.4.2 La transparencias política y administrativa²²³

La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) INEGI, 2012, demostró que la corrupción en México fue una práctica común en los gobiernos multinivel y representa un enorme reto enfrentarla.

²²³ Sánchez González, José Juan, *La corrupción administrativa en México*, México, IAPEM, 2016, pp. 514-516

En la política de vivienda en HTZ fue evidente una participación ciudadana baja, por lo cual la presión social no logró una gestión pública municipal transparente sin corrupción política y administrativa. El político corrupto, según Sánchez González, requiere de las habilidades y conocimiento del servidor público. Para detener la corrupción política hay que combatir a la corrupción administrativa de forma permanente con transparencia, rendición de cuentas y participación.

El análisis empírico de la política de vivienda municipal confirma la tesis de Morris (1991) de que la corrupción crea un botín para la élite y da cabida, así, a las demandas particularistas en ineficiencia, el despilfarro y el socavamiento de programas sociales. La corrupción administrativa local puede realmente combatirse con un servicio profesional de carrera, mayor transparencia y rendición de cuentas.

En transparencia de los gobiernos municipales de HZT, se pudo constatar la contundente supremacía del municipio de Tecámac, ya que incluso contó con la opción de acceso a datos personales, Véase el cuadro 46.

Cuadro 46
Solicitudes (S) de información por Municipio al Ipomex

Municipio	(S) de Información Pub.			(S) de Acceso a datos personales (dp)		(S) Oposición de (dp)
Zumpango	2015 (09)	2014 (55)	2013 (064)	2015 (13)		0
Huehuetoca	2015 (04)	2014 (27)	2013 (087)	2014 (03)	2012 (3)	0
Tecámac	2015 (49)	2014 (139)	2013 (115)	2015 (04)	2014 (2)	2015 (1)

Fuente: Elaboración propia con datos de Ipomex.

4.4.3 El Gobierno Municipal y la participación ciudadana en políticas de vivienda municipal en HZT

Este apartado expone diversos tipos de conflictos protagonizados por los actores en el territorio de estudio que muestran la existencia de tensiones sociales que provocan desconfianza, inconformidad y rechazo de los ciudadanos en contra de gobiernos y funcionarios municipales, políticos, líderes comunitarios y sindicales y organizaciones vecinales que actúan como mediadores entre los vecinos y los gobiernos locales.

Consecuencia de lo anterior fue la erosión de los hilos que tejen la confianza entre la sociedad civil local y los gobiernos municipales, es decir, entre gobernantes y gobernados a escala municipal. La situación de conflicto ocasionó procesos de pérdida de legitimidad de los gobiernos locales tradicionales. En la mayoría de los casos se cuestionó la utilización de viejas prácticas político-administrativas, así como tradicionales prácticas corporativistas. Cuando la tensión fue demasiado intensa, la restauración del pacto social y del orden reencontró su cauce natural en los procesos político-electorales (cuando el ciudadano se expresa mediante voto de castigo), o bien con la abstención. Dicha reacción del ciudadano local puede interpretarse, en algunos casos, como una demanda por un cambio político y por la aspiración a nuevas formas democráticas de gestión municipal.

Respecto a los colonos en Santa Teresa, Huehuetoca; la Trinidad, Zumpango y/o los Héroes, Tecámac, se trató de comunidades con una relativa menor preparación que el ciudadano promedio de la zona de estudio (integrada por población de los pueblos, colonias ejidales y barrios de los municipios). Este tipo de actores orientaron más su participación por las promesas de beneficios y apoyos en sus prácticas políticas. Muchos de ellos no contaban con alguna profesión y experiencia empresarial, laboral o comercial; el elemento que los distinguió fue su falta de experiencia en organizaciones sociales y de gestoría ante el municipio. Habría que señalar que Huehuetoca y Zumpango son municipios que no cuentan con actores locales verdaderamente emprendedores y atraviesan por un proceso de modernización económica poco acelerado en términos industriales, urbanos y comerciales.

Las tendencias políticas fueron influidas por una orientación más que cognoscitiva, pragmática, su participación fue por falta o deficiencia de servicios básicos, no tanto como un rechazo a las viejas formas de control corporativo. La orientación evaluativa cuestionó a las formas tradicionales de gestión de servicios públicos municipales, de forma indirecta. En este contexto se deslegitima la actuación y promesas de los comités locales de los partidos políticos, que pusieron énfasis en la organización y la gestión de servicios públicos. Pero los colonos no cortaron los hilos corporativos con los partidos, sobre todo con el PRI.

Este escenario fue posible por el desarrollo inmobiliario de compañías que construyeron, de la noche a la mañana, fraccionamientos de interés social en zonas ejidales, aprovechando las modificaciones al artículo 27° constitucional, lo que permitió el cambio de la propiedad social a la propiedad privada, hasta en zonas federales. La acelerada creación de vivienda popular no fue acompañada por el correspondiente proceso de planeación que las circunstancias requerían. La realidad de estas nuevas colonias fue racionamiento del agua, carencia o insuficiencia de áreas verdes, inseguridad, falta de mercados, iglesias, centros deportivos, áreas de esparcimiento y salud, entre otros. En ese panorama los colonos y sus incipientes formas de organización se enfrentan con una estructura política municipal caracterizada por el burocratismo, la inexperiencia y la ineficiencia.

Los colonos, en los años setenta, con frecuencia fueron presas fáciles del corporativismo del PRI, ya que para atender sus demandas eran obligados a contar con una asociación de colonos, en una sección del PRI y asistir a todo tipo de eventos político-sociales en apoyo a algún candidato; es decir, servicios públicos a cambio de voto.

La aplicación de recursos del programa Pronasol permitió a los priistas recuperar adeptos en los años noventa, y lograr la cooptación de nuevos líderes populares. Al madurar políticamente, las asociaciones de colonias populares tomaron distancia de las agrupaciones corporativas del PRI y al gozar de libertad de expresión política optaron por el apoyo a otros partidos políticos.

A diferencia de los casos anteriores, la orientación política más importante de 2006 a 2012 es el rechazo a prácticas administrativas municipales deficientes, por lo que la orientación de la acción política son las elecciones o después de innumerables gestiones por conseguir servicios públicos y únicamente recibir promesas, los colonos frustrados optan por la apatía o el abstencionismo. Pero también surgen nuevos líderes que en ocasiones reproducen las mismas prácticas corporativas del PRI, por ejemplo al tramitar recursos de programas asistenciales como Oportunidades.

De ahí que la participación ciudadana en las políticas de vivienda municipal en HZT deba contemplar:

- El encuentro de lo público-privado y lo público-social para la sostenibilidad, y cooperación en las periferias urbanas. Actuar holística y multidisciplinariamente con soportes reales para el desarrollo social.
- Planeación urbana con participación social. Una intervención pública menos sesgada y más pública para los espacios de todos los ciudadanos como sujetos activos, que como sujetos pasivos.
- Integración de políticas públicas de viviendas federales, estatales y municipales, en el entendido de que toda participación social que incida en una eficaz política de vivienda municipal tiene que ser promovida por la gestión del municipio con la participación de sus ciudadanos para dar los cauces legales, herramientas políticas y de acción en su aplicación.

A modo de ejemplo de la desarticulación de la relación entre la administración pública y los ciudadanos comentaré que al realizar una visita de campo al palacio municipal de Tecámac, el lunes 18 de abril de 2016, a las 14:00 hs. no pude ingresar por una manifestación de habitantes de los Héroes, Tecámac, por la muerte de un taxista y otros hechos de violencia. Los manifestantes vestían de camisa o blusa blanca; reiteraban que la manifestación era pacífica. No fueron recibidos por ninguna autoridad. Al preguntarle a un funcionario municipal sobre dicha movilización indicó que eran miembros del PRD o de MORENA. No encontré ninguna nota periodística de la manifestación.

4.4.4 La competitividad municipal ¿enfrentamiento vs colaboración?

Para los nuevos habitantes de las Ciudades Bicentenario, las ventajas competitivas que consideraba el gobierno estatal se fueron diluyendo, tales como: oportunidad para vivir y desarrollarse de manera integral en ciudades que ofrecen alternativas de vivienda, empleo y acceso a equipamientos de educación, salud, comercio y recreación, sin tener que desplazarse a grandes distancias; la mezcla de usos y densidades con una mayor oferta de satisfactores, bienes y servicios; dotación suficiente y oportuna de servicios públicos; arraigo local y fomento a los

rasgos de identidad; mejoramiento en la calidad de vida, y sana convivencia con el medio ambiente.

Por otra parte, la llamada competitividad del territorio de la región dependió de una combinación de factores que permitieron, de alguna manera, al municipio de Tecámac tener ventaja al participar en el mercado nacional, regional e internacional de bienes y servicios, e incrementar el ingreso real y el bienestar social de los ciudadanos, promover el desarrollo sustentable y la cohesión.

Es claro que una prioridad de las ciudades de HZT fue lograr captar inversiones por bajos costos de mano de obra, pero se requiere capacitar más a la fuerza de trabajo, elevar la productividad y ofertar mejores condiciones urbano-ambientales e institucionales, ya sea en términos de infraestructura básica y de comunicaciones como en calidad de los servicios especializados, innovaciones tecnológicas, medio ambiente sustentable, instituciones transparentes, calidad en las regulaciones, combate a la inseguridad y promoción de la cohesión social, es decir, mejores condiciones generales para la producción económica y para el desarrollo de la vida social. La competitividad, por tanto, es un conjunto de elementos en los que incluso el tema del abatimiento de las inequidades sociales se convierte en una palanca fundamental para la atracción de inversión y oportunidades.

En lo que se refiere al componente sociodemográfico de la región, esta dimensión incluye características de una población con abundante mano de obra no calificada, la estructura social se está reacomodando y, derivado de ello, las tendencias a la cohesión social son elementales; todo ello tuvo efectos poco alentadores sobre la competitividad:

- Bajo ingreso promedio de las familias (nivel promedio de vida)
- Pronunciado índice de marginación (nivel promedio de carencias).
- PEA en el sector primario y secundario (estructura de empleo).
- Altas tasas de crecimiento poblacional, (nivel de atracción/expulsión).
- PEA con ingresos de hasta dos salarios mínimos mensuales (nivel de pobreza).
- Índice de desarrollo humano, desarticulación (potencial humano)
- Reducido número de asegurados permanentes al IMSS (empleo formal).
- Altas tasas de desocupación abierta (desempleo).

- Alto número de delincuencia (nivel de criminalidad).

En la dimensión urbano-ambiental, las características de la infraestructura urbana, la disponibilidad y calidad de ineficaces servicios urbanos, así como el equipamiento en educación, salud, protección del medio ambiente, disponibilidad de parques industriales y redes de telecomunicaciones fueron deficientes por:

- Avance de la jerarquía poblacional (tamaño de la ciudad).
- Deficientes servicios públicos en la vivienda.
- Insuficiente número de establecimientos comerciales.
- Limitadas sucursales bancarias y servicios financieros.
- Escasos alumnos en educación superior y posgrado.
- Bajas denuncias ambientales para mejora de la calidad ambiental.
- Aumento de delitos e inseguridad pública.
- Escaso número de teléfonos, celulares y computadoras con Internet.
- Poco desarrollo de parques industriales e infraestructura industrial.
- Carencia de investigadores para generación de conocimiento.

El componente institucional, las características multinivel gubernamentales, el marco legal y los reglamentos en los que se desarrolló la vida de la ciudadanía, requieren:

- Alta capacidad financiera y autosuficiencia en las finanzas municipales.
- Autosuficiencia financiera y menos subordinación a otros niveles de gobierno.
- Bajar la deuda pública municipal.
- Alentar ingreso *per cápita* para fortalecer la salud de las finanzas municipales.
- Mayor inversión *per cápita* y capacidad de inversión pública municipal.
- Mejor calidad del marco reglamentario.
- Más transparencia y mecanismos para comprobarla.
- Modernizar el catastro para obtener mejor información .
- Diseñar e instrumentar un verdadero sistema de planeación estratégica.
- Apertura de empresas y una mejora regulatoria.

En un comparativo de los municipios de HZT, de acuerdo con el Instituto Nacional de la Competitividad, A. C., Huehuetoca y Tecámac tuvieron un indicio de competitividad media, en tanto que para Zumpango fue baja.²²⁴

4.4.5 El uso de los medios de comunicación

El periódico *El Universal* presentó un reportaje de la unidad habitacional la “Trinidad”, mientras *El País*, diario español, difundió dramáticas fotografías de la misma. Televisa realizó sendos reportajes de las unidades habitacionales con casas abandonadas en el municipio de Zumpango. Se refirieron a casas abandonadas, pillaje y casos de vandalismo, que hacían de la unidad La Trinidad una tierra de nadie. En otro reportaje, Televisa desvirtúa “La Trinidad” y resalta “Villas de la Laguna” como una nueva opción. En contraste, se puede ver el video *Zumpango, Ciudad que piensa*, que tiene una intención de mercadotecnia de Casas Geo.²²⁵

Sin duda, hoy en día movilización, protesta o participación ciudadana que no aparece en los medios no existe. De ahí el interés de los ciudadanos en “subir a la red” información de sus luchas habitacionales.

TV Región Zumpango inició sus transmisiones en 2013. Son reporteros anónimos para entretenimiento, ayuda comunitaria, chat en vivo: “Un Espacio para ti (...) En esta Página encontrarás lo más relevante de la Región Zumpango y municipios aledaños.” No presenta videos sobre problemas habitacionales; su chat es un medio de denuncia que se enfoca a problemas de inseguridad.

El Comité Vecinal Hacienda Ojo de Agua cuenta con una página en Facebook como un espacio libre para hacer denuncia ciudadana, comunicación social, acontecimientos e intercambio de información. La información que se presentó provenía de denuncias ciudadanas: el anonimato se respetó al 100 % si así lo decidía el

²²⁴ <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2013/impreso/la-trinidad-118705.html> Zumpango - La Trinidad Casas Geo - Alejandro Cenovito Flores Jiménez, Zumpango, https://www.youtube.com/watch?v=Atj_Z7tJi7E; Zumpango - La Ciudad que Piensa (Estado de México) <https://www.youtube.com/watch?v=voT1P6tb2Sw> (25/05/16). http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/05/album/1381005639_790911.html#1381005639_790911_1381006611

²²⁵ 15 de Julio de 2013. *Zumpango, Ciudades Fantasma, La Trinidad*. Reportaje Televisa <http://www.zumpangolandia.com/noticias/zumpango-ciudades-fantasma-la-trinidad-reportaje-televisa/>.

denunciante. Se advierte que se informa sin el afán de ofender o provocar molestias. Un ejemplo de su labor fue la reunión de seguridad del 17 de febrero del 2016, donde aproximadamente 100 vecinos se dieron a la tarea de reunirse y discutir en pleno la preocupante situación de inseguridad que azotó a la comunidad:

En puntos clave del fraccionamiento verás algunas lonas invitándote a la próxima reunión, de igual forma, es muy probable que te hagan llegar algún volante con la invitación. Se reunió suficiente cooperación económica para tal efecto, todo de forma voluntaria (...).

El próximo sábado 5 de marzo, acude en punto de las 11 am al Arco Techo de la Plaza Cívica, lleva vecinos invitados, tu asistencia es muy importante porque ahí se tomarán acuerdos, ya que uno de los que el día de hoy se tomaron, fue CONVOCAR de manera URGENTE a autoridades, Federales, Militares, Estatales, Municipales y Locales.²²⁶

4.4.6 El gobierno electrónico o e-government municipal

Con la intención de que se apreciaran los avances de e-government en los municipios de HZT, en el cuadro 47 se integraron los servicios de información contenidos en sus portales. Cabe mencionar que dichos portales no mantienen continuidad gubernamental, pueden cambiarlo o suspenderlo con la leyenda “se encuentra en reconstrucción” y no se detectaron manifestaciones de inconformidad de la ciudadanía.

Cuadro 47
Servicios ofrecidos en los portales de HZT

Servicios de información	Servicios de comunicación	Servicios en línea
Información básica de su Cabildo	Presencia en las redes sociales como Facebook, Twiter y YouTube	Trámites y servicios
Información del actual Presidente Municipal (imagen)	Buzón de Atención Ciudadana	Requisitos de los trámites en línea y en su caso en la Cabecera Municipal
Noticias del Municipio	Enlaces a diferentes dependencias del estado y Federales	Ventanilla única (Tecámac aún no implementa el servicio.)
Bases y fechas de eventos culturales	Información triunfalista de programas y acciones.	Bolsa de trabajo
Información sobre descuentos en el pago de impuestos	Comunicados	Formatos de los trámites en las dependencias municipales.

(continúa)

²²⁶<https://www.facebook.com/952546111463880/videos/vb.952546111463880/1122751611109995/?type=2&theater>

(continuación)

Servicios ofrecidos en el portal de Zumpango

El portal de Zumpango muestra en su portal un Link con la ruta para llegar al municipio y un mapa detallado de la ubicación de sus dependencias municipales.

Servicios ofrecidos en el portal de Huehuetoca

El portal del Municipio de Huehuetoca destaca por el tema de la transparencia, ya que ofrecen el servicio mediante documentos para descargar y acceder a información destacada, y de igual forma cuentan con un link para el acceso directo al Ipoem

Servicios ofrecidos en el portal de Tecámac

El portal del Municipio de Tecámac destaca por ofrecer un Atlas de Riesgo de Tecámac en un formato PDF disponible para descargarse, y cuenta con una sección de atención ciudadana específica para poder denunciar a funcionarios corruptos.

Fuente: Elaboración propia.

Después de revisar los portales municipales de HZT se pudo observar que Zumpango y Huehuetoca tenían información relacionada con el pago de impuestos u otros servicios. Tecámac presentó una información más específica y más clara al integrar el costo de los mismos y además con mayor transparencia, ya que presentó los rubros de gasto con su desglose y el total de los mismos. Además Tecámac contó con un sistema en donde el ciudadano pudo denunciar a funcionarios o empleados corruptos (la responsabilidad de la consecuencia de las acciones públicas recaía en los funcionarios más que en el municipio). Zumpango y Huehuetoca no presentaron sus informes en sus portales.

Los municipios de HZT se encontraron lejos de una integración digital, por falta de sistematización de programas, carencia de bases de datos e información en el uso efectivo de la web.

El municipio de Tecámac se colocó en el 66° lugar en el Ranking de Aplicación de las tic's en la administración pública en México; Tlalnepantla, 4°; Huixquilucan, 5°; Texcoco, 12°; Ecatepec, 28°; Zumpango, 114°; Tizayuca y Huehuetoca no aparecen.²²⁷

²²⁷ www.rankingmunicipal2010.mejoratugobierno.org en Proyecto de investigación, (103.5/08/3016).

En el portal de Tecámac existió una sección de participación ciudadana que se refirió al COPLADEMUN, los COPACIS, delegaciones municipales y ciudadanía en general. Incluyó foros de consulta ciudadana. Existió participación ciudadana formal pero controlada, con ausencia de una interacción directa con organizaciones sociales. Aunque Tecámac contó con una unidad de transparencia y acceso a la información, sólo presentó su sustento jurídico federal. En el cuadro 48 se aprecian avances de las TIC en el municipio de Tecámac del año 2001 al año 2009.

Cuadro 48
Las TIC en Tecámac: avances

Año	Acciones e intenciones
2001	La Universidad Tecnológica de Tecámac (UNTT) realiza investigación para cálculo de demanda de agua municipal. Sistema de integración de hardware, software, datos geográficos y personal, diseñado para capturar, almacenar, manipular, analizar y desplegar información geográfica.
2006	Venden tres mil de casas "Séptima Generación", de interés social conexión web con computadora e Internet de banda ancha. No prospero.
2009	En la XXXIII Reunión Nacional del Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal (CIAPEM), se indica intención de establecer redes integradas IP de voz, datos y video en un Sistema Integral de Información en la UNTT.

Fuente: Elaboración propia

El municipio de Tecámac, además de enviar al ciudadano al sitio de IPOMEX y SAIMEX, presentó un atlas de riesgo de información básica 2015, donde integró mapas de riesgo, pero la información sobre vivienda fue simple:

(...) Para el 2000, el municipio experimentó un incremento en el número de viviendas (36,443), retomando el mismo coeficiente de densidad domiciliaria y considerando las 18 mil viviendas del conjunto urbano Los Héroes, de esta manera, se puede notar la gran demanda de viviendas en los últimos 5 años en el contexto regional. Para el 2005, según cifras del II Censo de Población y Vivienda, se tiene que el municipio contaba con un total de 60, 093 viviendas habitadas, 23,650 viviendas más en tan solo 5 años.²²⁸

En el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, una de sus metas es avanzar hacia un verdadero gobierno digital (e-government) que pudiera consolidar, en un conjunto de información único, todos los datos necesarios para brindar me-

²²⁸ En el portal del municipio de Tecámac se presenta un Atlas de Riesgo Información Básica 2015 www.tecamac.gob.mx/ATLAS_DE_RIESGOS_TECAMAC_2015.pdf, p 15, (30-11-15).

jores servicios públicos (ver cuadro 49).²²⁹ Sin embargo debería haber considerado las diferencias y particularidades de cada uno de sus municipios con el fin de adecuarse a las necesidades de cada localidad.

Cuadro 49
Estado de México 2005-2011 Y LAS TIC´s a municipios

Admón. Tributaria	Automatización que facilite a los municipios simplificar su gestión, elevando la calidad de sus servicios y agilizando la atención al público en general.
Infraestructura tecnológica	Orientación sobre el análisis, definición, implementación, integración o desarrollo de sistemas integrales de información; considerando aspectos como: análisis de requerimientos, plataforma operativa, tecnologías y mecanismos de interoperación.
Centro Geomántico	Pol. pub. a través de infor. Geográfica; precisan, territorial, acciones de Gob. (Ubicación/medición de impacto soc. / econo.) y distribución en asentamientos humanos.
Normas y planeación	Proporciona criterios, componentes y elementos para la elaboración de Programa de Desarrollo Municipal en TI y base legal.
Gestión de calidad	Apoyo en Sistemas de Gestión bajo estándares internacionales de iso 9001 e IWA 4 y para auditorías Norma iso 9011.
Planeación/ Admón.	Orientar a la conceptualización, administración y ejecución de proyectos de bienes y servicios en TI.
Telecomunicaciones	Brinda asesoría técnica de telecomunicaciones para que se cuente con información de redes de voz y datos.
Portales (Convenio e-government municipal)	Para satisfacer necesidades de la ciudadanía en trámites y servicios, transparencia y acceso a la información pública, turismo y economía, multimedia y medios interactivos, en Portal Ciudadano Municipal innovador, funcional y accesible para la ciudadanía acorde a mejores prácticas internacionales.
Impresión	Mínimo 1,000 hojas.

Fuente: Portal del Gobierno del Estado de México *México*

No existe una continuidad en el uso de las TIC en la región, del 2012 al 2016, el portal de Zumpango quedó en construcción y el de Tecámac redujo considerablemente su información. El grado de desarrollo de un e-government en la región depende del personal de la administración pública local, el nivel de estudios de su población, su economía y la cantidad de equipos de cómputo. En el caso de HZT, hace falta información sistematizada y conocimiento para implementar políticas de vivienda con participación ciudadana para conocer el estado de los fraccionamientos y buscar soluciones gubernamentales involucrando a los ciudadanos

²²⁹ Plan de Desarrollo Estatal, 2011-2017, pp. 170-185.

En contraste se puede retomar la experiencia de Habitec, fundación de Andalucía sin ánimo de lucro, que es un centro tecnológico para el impulso de actividades públicas y privadas para el desarrollo económico del sector del hábitat y de las nuevas tecnologías. Habitec cuenta con recursos técnicos y humanos para llevar a cabo los trabajos de investigación, desarrollo e innovación de proyectos urbanísticos con criterios de sostenibilidad.

La estrategia I+D de Habitec se fundamenta en: 1. Desarrollo de Productos innovadores dentro del ámbito de la energía, tecnologías y construcción. 2. Desarrollo de Servicios que mejoren e innoven respecto a los ya existentes en el mercado del Hábitat. 3. Desarrollo de Procesos innovadores que permitan mejorar los procesos de las empresas del mercado del Hábitat.²³⁰

4.5 ¿GM y municipal en el Estado de México?

Mediante RIG's o redes sociales, los principales resultados mostraron que las variaciones de participación ciudadana en políticas de vivienda, entre los municipios en estudio, se debió a su estratégica ubicación territorial y la llegada de colonos de clase media con experiencia en lucha social.

Los municipios HZT mostraron diferencias en sus políticas de vivienda y participación ciudadana precisamente porque se encontraban en estadios diferentes, no todos en el mismo grado ni con la misma dinámica urbana y en la integración a la ZMVM, (esquema 9).

²³⁰ <http://www.cthabitec.com/>_04-05-16

Esquema 9

Comparativo de participación social y política de vivienda.

PARTICIPACIÓN (MAS)	<p>Municipio de Zumpango</p> <p>(+) Participación ciudadana Organizaciones de ciudadanos son absorbidas por los partidos políticos o las autoridades municipales. Existen gran número de organizaciones con participación tradicional.</p> <p>(-) Política de vivienda municipal Son elementales, generalmente se apegan a las diseñadas por el gobierno Estatal y Federal.</p>	<p>Municipio de Tecámac</p> <p>(+) Participación ciudadana Existen organizaciones de colonos más institucionales en la defensa de sus derechos ante inmobiliarias y gobierno multinivel, han recibido presiones y amenazas.</p> <p>(+) Política de vivienda municipal Organizaciones inciden, en cierta manera, en la medida que han condicionado a desarrolladoras y existe capacidad de negociación de la burocracia pública y la burocracia administrativa.</p>
	<p>Municipio de Huehuetoca</p> <p>(-) Participación ciudadana Es más espontáneas y desarticulada, con altos grados de violencia.</p> <p>(-) Política de vivienda municipal Su incidencia es mínima, los líderes políticos la diseñan a sus intereses.</p>	<p>Municipio de Tizayuca</p> <p>(-) Participación ciudadana No es relevante, ni representa una experiencia pronunciada.</p> <p>(+) política de vivienda municipal Es mejor se apega a la legalidad del Estado de Hidalgo, aunque con escasa participación ciudadana.</p>
	MALA	BUENA
POLÍTICA DE VIVIENDA MUNICIPAL		

Fuente: Elaboración Propia

Se observó que los presidentes y funcionarios municipales temían una verdadera participación ciudadana, ya que podía ser un riesgo para la estabilidad social y la conservación del poder. Su miedo no era infundado porque si bien la participación genera colaboración y compromisos mutuos, también puede fortalecer a la oposición o grupos de provocadores cuyos intereses se dirigen a desestabilizar para obtener triunfos en las elecciones cercanas.

Cerca de cien entrevistas realizadas a actores relevantes de la comunidad política local en HZT y Tizayuca de la ZMVM, se orientaron a recabar información so-

bre participación en política de vivienda, administración pública municipal, e-gobierno y transparencia.

Aunque existieron órganos de coordinación metropolitana, las competencias del Gobierno de la CDMX, de los Estados de México e Hidalgo no empataron. Se pudo detectar cierta coordinación que fue producto de buenas relaciones de los gobernantes. Los gobiernos municipales de HZT (2006-2012) lideraron con actores públicos-privadas-sociales visibles y no visibles en sus decisiones de vivienda local.

4.5.1 Participación ciudadana

Este apartado gira en torno de la pregunta: ¿Existió participación ciudadana en las políticas de vivienda en HZT? La respuesta pareció obvia: no. Pero fue necesario rastrear algunas evidencias de participación en el “hacer o no hacer” de los gobiernos municipales en materia de vivienda social.

El Centro de Estudios para la Zona Metropolitana, A.C. / Metrópoli 2025, realizó un estudio²³¹ de la participación ciudadana para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía de la ZMVM, crear cultura cívica ciudadana y promover la organización de los ciudadanos.

Dicho Centro presentó los desafíos del ámbito político y de la administración pública que enfrentaron municipios metropolitanos, como HZT: 1) No existen mecanismos para la participación en las tomas de decisiones o en el seguimiento o supervisión de políticas públicas de vivienda, ni en la rendición de cuentas de los funcionarios públicos; 2) Faltan decisiones para fortalecer la democracia (referéndum, plebiscito o Iniciativa popular); 3) Ausencia de profesionalismo de los actores sociales, la falta de formación profesional les impide desarrollar su labor plenamente, por el pluralismo de partidos o simplemente por protagonismo o desconocimiento del oficio; y, 4) falta de cuadros profesionales en la administración pública

²³¹ Thomas Cieslik (compilador) ¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020 file:///C:

/Users/Admin/Downloads/Cieslik_Como%20gobernar%20zonas%20metropolitanas%20M%C3%A9xico.pdf

local, para toma de decisiones con resultado de herramientas técnicas, desconocen la “política pública” de vivienda y sus efectos.

Es urgente contar con un plan de gobierno urbano en la ZMVM de largo alcance, que no se vea interrumpido por las administraciones o gobiernos, y que plante una política pública de vivienda y de los servicios.

El acelerado crecimiento habitacional sin planeación urbana transformó a HZT: se convirtieron en “municipios metropolitanos”, formando ciudades periféricas o suburbios y se incrementó la población, con repercusiones en:

- La concentración del crecimiento demográfico y económico en pequeñas zonas territoriales.
- Las acciones públicas han girado en torno a la administración de los conflictos de las viviendas, más que en solucionarlos.
- La ausencia de representantes ciudadanos en la toma de decisiones, o en la formulación de políticas públicas de vivienda de largo alcance.
- La falta de gestión pública para la planeación estratégica, y la gestión conjunta de servicios de la ZMVM, el estado y la zona conurbada
- La dependencia del gobierno local con respecto al federal, tanto en lo político como en lo económico, en lo social y cultural.
- El creciente deterioro de la infraestructura en lo general, y una baja en la calidad de los servicios por falta de presupuesto que se manifiesta particularmente en las zonas habitacionales populares periféricas, como HZT.

Otro esfuerzo fue el Laboratorio de Monitoreo y Análisis de la Habitabilidad de la Vivienda Urbana desarrollado por el Centro de Investigación y Estudios de Posgrado de la Facultad de Arquitectura. Su propósito fue evaluar la vivienda producida por el sector privado en México, en virtud de la transcendencia que estos agentes inmobiliarios tuvieron en la construcción de la llamada vivienda de interés social [...]²³²

El Laboratorio Nacional de Vivienda y Comunidades Sustentables²³³, por su parte, se orientó a la generación de esquemas de colaboración entre actores pú-

²³² Maya Pérez, Hester y Cervantes Borjas, Jorge F., *op. cit.*, p.13

²³³ <http://www.laboratoriodevivienda.org/?p=22>

blicos, privados y sociales en lo urbano-ambiental, tecnología e innovación, diseño y proyección, sociedad, economía y patrimonial, vinculadas a la vivienda. El laboratorio promovió la optimización de recursos, la prestación de servicios y soluciones de vivienda y temas estratégicos, bajo estándares de acreditación internacional y con cobertura multi-nivel.

Inició operaciones bajo estándares internacionales de calidad. En 2015-2016 interactuó con el sector privado en convocatorias para fondos federales y desarrollo de proyectos y soluciones para el sector público e implementación de la base estructural de operación aprobada y certificada.

Por otra parte, en las estrategias intraurbanas para el Valle Cuautitlán- Texcoco,²³⁴ se estableció una serie de lineamientos en la producción de vivienda, con la “participación” de los pobladores y la organización comunitaria, para:

Promover conjuntos urbanos social progresivos, donde se oferten lotes con guarniciones, agua y drenaje, y cuya consolidación implicará la participación de los propios pobladores pero donde se establezca desde un inicio la traza vial, los usos del suelo y la programación de obras de urbanización [...] Apoyar intensivamente la autoconstrucción guiada, que implica tanto brindar asesoría técnica a los beneficiarios, como la instrumentación de esquemas de organización comunitaria, que les permitan la adquisición de materiales a precios accesibles.²³⁵

En el cuadro 50 se relacionan componentes de GM, retomando datos de los portales de internet de cada uno de los municipios de HZT, donde se consideró la “profesionalización” de los servidores públicos municipales. Para la elaboración del cuadro se tomó en cuenta la información recabada en entrevistas a funcionarios, empleados, regidores y representantes sociales; quienes, además, hicieron importantes reflexiones sobre la problemática habitacional y la participación ciudadana.

²³⁴ El peso relativo del Valle Cuautitlán Texcoco se incrementará del 74.78% en el 2006 a 75.19% en el 2020; ello quiere decir que uno de cada cuatro mexiquenses habitará en esa región. Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano, Planes de Desarrollo Urbano

portal2.edomex.gob.mx/sedur/planes_de_desarrollo/index.htm (5/5/2015)

²³⁵ Gobierno del Estado de México, *Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco*, México, junio de 2005, p.146.

Cuadro 50
Comparativo de componentes de GM, 2006-2012

Ponderaciones	Huehuetoca	Zumpango	Tecámac
Presidente (P)	Contador Pub.	Licenciatura	Ciudadana (C)
Secretario	Lic.	Licenciatura	Ingeniero
(P) Electo	(C)	Licenciatura	Licenciatura
Síndicos	(C)	Lic. (pasante)	Licenciatura
Regidores	Sin datos	1 Mtro., 6 Lic., 1 Ing., 2 Profers., 1 Técnico y 3 (C)	5 Licenciados 2 Profesoras
Participación Ciudadana	Miércoles ciudadanos.	Vecinos eligieron COPACI y Delegados.	Reuniones COPACI y Delegados.
UTAIP*	UTAIP	UTAIP	UTAIP
Direcciones relacionadas con la política de vivienda	Medio Ambiente; Desarrollo Urbano y Obras Públicas	Cesar. Urbano y Medio Amb. Subdirec: Desarrollo Urbano; Planeación Urb.; Medio Amb.; Jefatura: Conj. Urb. Enlace y Atención Ciudadana.	Desarr. Metropolitano, Comunicaciones y Transporte Desarr. Urbano y Planeación. Jefa de Desarr. Urbano y Planeación; Ecología
Presupuesto Asignado	2014 648 548 422 2013 590 909 682 Total 1 239 458104	2014 429 910 327 2013 451 957 616 2012 359 700 729 2011 286 231 358 2010 249 404 903 2009 244 209 073 Total 2 021 414 006	2014 848,604,118 2013 788,132,879 2012 851,702,817 2011 816,096,461 Total 3,304,536,275
Plan de Desarrollo Mpal.	(24-10-03) (17-08-13).	No se integra Información	Actualización 2007. No se presenta e PDF

Fuente: Elaboración propia con datos del portal en internet por municipio. Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública (UTAIP)*

En entrevista a funcionarios del municipio de Huehuetoca (2016-2018) comentaron que el Presidente Municipal de la administración pasada dio más importancia a la capacitación y a la asistencia a foros o congreso de sus funcionarios, porque era profesionista. En tanto el presidente actualmente en funciones dejó de lado la formación del personal, porque no tenía estudios profesionales.

En el municipio de Tecámac se detectaron mayores elementos de participación ciudadana y una mejor política de vivienda municipal, por su ubicación, y los funcionarios municipales contaron con más estudios profesionales y de posgrado.

4.5.2 Participación ciudadana en los municipios de HZT

Integrantes de distintas asociaciones civiles advirtieron de la destrucción irreversible del medio ambiente, exigieron a las autoridades estatales y municipales detener un crecimiento urbano desmedido por la construcción de más 230 mil viviendas en seis municipios en la zona del “Arco Norte” que comprende la región de: Zumpango, Nextlalpan, Jaltenco, Teoloyucan, Huehuetoca y Tecámac.

El Síndico de Texcoco, Juan López Miranda acudió como expositor al III Foro Regional Sobre Urbanización, Problemática de Agua y Ordenamiento Ecológico, en Zumpango, explicó que al menos cinco organizaciones civiles y síndicos de 13 municipios coinciden en distintos enfoques referentes a este tópico, a fin de frenar la devastación ecológica en sus localidades, pues no pueden esperar a que sufran el deterioro del medio ambiente. López Miranda dijo que el objetivo de las Asociaciones; Residentes y Propietarios de Buenavista; Usuarios de Buenavista de la Unidad de Riego José María Morelos y Pavón; de Comerciantes y Locatarios del Mercado Insurgentes, del Frente de Ecología y Vida Digna de Zumpango y del Sistema de Agua Potable de Tecámac Estado de México, es denunciar e informar a los pobladores sobre la gravedad de la situación que enfrentan seis municipios donde están en puerta proyectos inmobiliarias que impactarán al medio ambiente, con la llegada de más de un millón de habitantes a esta región.²³⁶

En 2012, Zumpango tenía como base un total de 143 actores sociales agrupados colectivamente, los cuales se registraron a partir de una distribución porcentual, de la cual se desprende que el mayor porcentaje, 24.5%, tienen carácter educativo, 18.2% carácter civil, igual número y porcentaje son de tipo productivo, y 11.2% tipo religioso, las demás cubren un porcentaje menor y son informales.²³⁷

Llamó la atención en el cuadro 51 que las asociaciones civiles, en términos de número, ocuparon el segundo lugar, a la par que las de tipo productivo, y todo pa-

²³⁶ Sandoval Quintero, Xavier, “Desmedido Crecimiento Demográfico Sufren Municipio de Zona Oriente”, ADELANTE EL DIARIO MEXIQUENSE, <https://adelanteweb.wordpress.com/2008/07/03/desmedido-crecimiento-demografico-sufren-municipio-de-zona-oriente/> 07/08/16

²³⁷ Alejandro Ramos, *et. al.*, “El asociacionismo regional y el surgimiento de actores en la configuración del desarrollo: el caso de la región Zumpango Espacios Públicos”, vol. 15, núm. 35, septiembre-diciembre, 2012, pp. 114-133 Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, p. 125

rece indicar que seguirán creciendo aunque no explosivamente. Se consideran con características tradicionales de la región y es por lo menos sugerente e indica que algo pasa en el terreno del asociacionismo.

Cuadro 51
Tipo de actores Sociales en Zumpango

Actores	Frecuencias	(%)	(%) válido	(%) Acumulado
Empresas	26	16.6	18.2	18.2
Casas de Empeño	11	7.0	7.7	30.1
Religiosos	16	10.2	11.2	41.3
Medios de Comunicación	4	2.5	2.8	44.1
Educativos	35	22.3	24.5	68.5
Instituciones Autónomas	2	1.3	1.4	69.9
Asociaciones civiles	26	16.6	18.2	88.1
Dependencias Gubernamentales	7	4.5	4.9	93.0
Sindicatos	4	8.9	2.8	100
Total	143	100		

Fuente: Datos levantados en campo. Alejandro Ramos, *et. al.*, p. 126

Un elemento de primer orden es la fecha de fundación de estas asociaciones, el 60% se crearon de 1997 a (diciembre de 2011), es decir, que este avance tiene no más de 15 años y de alguna manera puede relacionarse con la alternancia en los gobiernos principalmente municipales y en el federal, toda vez que los tres principales partidos políticos ya han gobernado en Zumpango, esta situación ha despertado cierto interés de la población, tanto por acercarse a los nuevos gobiernos como por organizarse y presentar resistencia a las políticas “de vivienda” implementadas desde los diferentes niveles de gobierno, además de que determinados actores consideraron que estas relaciones pueden convertirlas en capital político, el cual puede poner en juego en los diferentes procesos políticos y electorales que en su momento estén en curso.

Si bien en Zumpango la llegada de fraccionamientos representó cierta expectativa de desarrollo, también trajo una serie de cambios que ejercieron influencia sobre las estructuras del poder regional, a la par que aparecieron nuevos actores y asociaciones civiles, en 2012 se detectaron 143 asociaciones (véase cuadro 52): 26 empresas, 6 bancos, 11 casas de empeño, 16 religiosas, 4 medios de comunicación, 35 educativas, 2 instituciones autónomas, 26 asociaciones civiles, 7 de-

pendencias gubernamentales, 2 comerciantes independientes, 4 organismos públicos y 4 sindicatos. Aunque existen 143 agrupaciones colectivas, el mayor porcentaje, 24.5%, tienen carácter educativo, 18.2% carácter civil, igual número y porcentaje son de tipo productivo, y 11.2% tipo religioso. El impacto de su participación en las políticas de vivienda municipal es incipiente.²³⁸

Entre 1995 y 2000 la región recibió de manera significativa colonos sin fuentes de empleo. Con la puesta en marcha del proyecto Ciudades Bicentenario HZT adquirieron un dinamismo demográfico inusitado, lo cual trastocó la organización y los actores tradicionales. El incremento de población elevó la demanda de servicios públicos municipales.

[...] aparecen nuevos actores que se enfrentan a los actores del poder tradicional [...] propiciados, por las medidas modernizadoras y de urbanización, así como por el recambio político partidario, va configurando la región como un territorio que emerge o que aumenta su relevancia estatal. Sus actores tradicionales se recomponen a la par que los nuevos adquieren presencia cada vez más relevante.

La naturaleza, objeto y denominación de estas asociaciones suele presentarse de diversa manera, pero siempre procurando no conflictuarse con las consideradas principales fuerzas políticas regionales, de ahí que se prevea no establecer una figura que pudiera ser asociada a algún tipo de actividad política, la que a su vez pudiera generar recelo o desconfianza, o bien pudiera ligarse con partidos políticos opositores, también rehúyen la cercanía con las organizaciones corporativas predominantes en la región, ya que precisamente este aspecto es el que ha caracterizado y distinguido a la región Zumpango. Esa particularidad ha sido la sustancia central de la estructura del poder tradicional fundado en la relación clientelar, por lo cual al nacer las asociaciones buscan registrarse o constituirse bajo formas “neutrales” o que evidencien su procedencia de la “sociedad civil”.

En la región Zumpango no se han asentado industrias ni empresas de gran magnitud, por lo cual tampoco cuenta con una estructura empresarial, ni con gremios o sindicatos independientes que pudieran escapar al control corporativo ejercido por los líderes y por las organizaciones de fuerte presencia local y regional. Consideramos que esta es una de las causas por las que no existe una cultura organizacional amplia que pudiera, en este caso servir de respaldo y dar cobertura a los miembros de las organizaciones civiles y permanecer así bajo su amparo.²³⁹

²³⁸ *Ibidem*, p. 126

²³⁹ *Ibidem*, p. 127.128

En el cuadro 52 se presentan las principales asociaciones y/o agrupaciones del Municipio de Zumpango de Ocampo, hasta el año del 2012. Sin duda se desplegaron nuevas formas de participación y de asociación ciudadana al 2016 que será conveniente analizar en futuras investigaciones; debido a: el impacto de las nuevas tecnologías, la mayor preparación y educación ciudadana, así como la presión internacional para generar gobiernos más abiertos, que rindan cuentas y cuenten con la participación de la ciudadanía.

Cuadro 52
Asociaciones/Agrupaciones de Zumpango 2012

Asociaciones o Agrupaciones	Asociaciones o Agrupaciones
<ol style="list-style-type: none"> 1. Agrupación de Comerciantes y Tianguistas del Valle de México A.C. 2. Unión de Asociaciones Civiles por el Desarrollo Integral de Zumpango A.C. 3. Colegio de Abogados del Distrito Judicial de Zumpango A.C. 4. Frente de Ecología y Vida Digna de Zumpango A.C. 5. Asociación de Propietarios y Residentes de la Ranchería de Buenavista A.C. 6. Asociación de Usuarios de Buenavista de la Unidad de Riego José María Morelos y Pavón A.C. 7. Patronato del Parque Cardenales de Zumpango A.C. 8. Asociación de Artesanos Quetzalzin, A.C.²⁴⁰ 9. Liga Regional de Beisbol Infantil, Juvenil y Softbol de Zumpango A.C. 10. Comerciantes Fijos y Semifijos A.C. 11. Comerciantes de Zumpango A.C. 12. Federico Gómez A.C. 13. Club Deportivo Social y Cultural Dinamo. A.C. 	<ol style="list-style-type: none"> 14. Asociación de locatarios A.C. 15. Asociación Nacional de Colonias Tradicionales y Nuevos Fraccionamientos A.C. (anacotrafac). 16. Unión de Comerciantes 1 y 2 de Noviembre de San Lorenzo A.C. 17. Unión Ecológica Turística de Comerciantes de Comida, Ropa, Artesanía, Viajes en Lacha de Motor, Paseos Turísticos, y Artículos Varios de la Rivera de la Laguna de Zumpango A.C. 18. Administración del Sistema de Agua Potable San Bartolo Cuautlalpan A.C. 19. Unión de Propietarios de Bicitaxis de San Bartolo Cuautlalpan a.c. 20. Todos Unidos por San Bartolo Cuautlalpan A.C. 21. Liga Regional de Futbol Zumpango A.C. 22. Aasociación de Tianguistas de San Juan Zitlaltepec y sus Colonias A.C. 23. Asociación de Productores de Leche de Establo San Juan Zitlaltepec A.C. 24. Asociación Ganadera de San Juan Zitlaltepec, ALPRAC 25. Alianza autotransportista de Zumpango.

Fuente: Alejandro Ramos, op. cit., p. 129-130

Crear participación ciudadana y comunidad significa conflictos o enfrentamientos (violencia), sobre todo cuando no existe una identidad, cultura, valores y ética común como en HZT. A manera de La *community care* (apartado 1.4) se puede

²⁴⁰ Taller de la familia gamboa (https://www.youtube.com/watch?v=m_mHaw5kXHg) 06/07/16

reinsertar al usuario en el circuito de asistencia a nivel comunitario, mediante una red pública de servicios, no su reducción o eliminación. Corresponde a los servicios públicos y a sus operadores crear el puente entre asistencia formal e informal.

En Huehuetoca la participación ciudadana en la construcción de vivienda ha sido débil, fue mejor en los municipios aledaños de Tequisquiac y Apaxco, ya que presentaron mayor lucha ciudadana en contra de los proyectos inmobiliarios. Apaxco se encontró en una situación difícil, debido a que el gobierno y consorcios quieren abrir un nuevo basurero para depositar la basura de Huehuetoca y Zumpango. Han destruido hectáreas de árboles y arbustos del cerro de la Mesa.

Las asociaciones en la región Zumpango presentan un bajo perfil de participación política, lo cual estuvo implícito en su denominación de función y origen; sin embargo, ello no precisamente las libró por completo de las presiones políticas regionales, pero sí les permitió una presencia más asociada con actividades sociales, asistenciales, recreativas y otras. De acuerdo con su registro, se pudieron agrupar de la siguiente manera: Asociaciones 8, uniones 4, club 1, Liga 1, colegio 1, Alianza 1, agrupación 1, asociación civil 5, nombre específico 3.

En el esquema 10 se presentan las relaciones de intereses e influencia con información contenida en la base de datos, en particular la referida a la conformación de las mesas directivas, cuando las hay, y los representantes legales, sin la intención de producir ningún tipo de conflicto entre las asociaciones, ya que en muchos casos no hay una buena relación entre ellas. La gran mayoría no tiene conocimiento de la existencia de organizaciones ciudadanas similares con las que podrían interactuar o establecer redes. El mapa de relaciones de aceptación hacia el liderazgo quedaría de la siguiente manera:

- Emergencia de nuevos actores donde las estructuras de poder se han debilitado; implica regresar al corporativismo, o quizá no haber salido de él.
- Carencia de organización horizontal para avanzar autónoma y a veces en contra de las estructuras tradicionales.
- Trascender formas tradicionales e incidir en la política pública, sin claridad en estrategias o acciones, lo que crea conflictos y corporativismo (compromiso del apoyo a algún movimiento, voto a cambio de concesiones o para solucionar problemas).

Es difícil plantear la relación de estas organizaciones ciudadanas respecto a los problemas de vivienda y de urbanización de HZT, pero se hace un intento en el cuadro número 53.

Cuadro No. 53
Relación de las organizaciones ciudadanas con la vivienda

Clasificación	No.	Observaciones
Comerciantes	1, 10, 11, 14, 16, 17, 19, 22,	Las más numerosas, su fortaleza es del mercado y el "tianguis de los viernes", los nuevos comerciantes de los fraccionamientos deben de luchar contra autoridades y líderes para vender sus productos, sobre todo las mercancía de "segunda mano"
Deportivas	7, 13, 21,	Aunque tienen más permanencia su participación se circunscribe al deporte que practican, aun no se integran ligas de los fraccionamientos, los colonos generalmente van a la CDMX a practicar su deporte.
Ligadas con lo público	12, 23, 24, 25	Buscan apoyo o recursos públicos con una tendencia clientelar o corporativista. Perteneces más a los pueblos que a las nuevas colonias.
Asociaciones con pretensiones políticas	2, 3, 4, 20,	Unión de Asociaciones Civiles por el Desarrollo Integral de Zumpango A.C. y el Colegio de Abogados del Distrito Judicial de Zumpango A.C., su líder perdió las elecciones a la presidencia municipal en Zumpango 2013-2016, por el PRD, y las organizaciones materialmente desaparecieron. Ambigüedad ante colonos.
Tendencia a desaparecer	5, 6, 15,	Se crean por el interés personal de una élite, se logra el fin y desaparecen, no cuentan con experiencia de lucha social, pertenecen a sectores con bajos recursos y débil educación.
Sistemas de Agua potable	18	Cuentan con recursos, son más permanentes. Pertenecen a los pueblos.

La "anacotranfac" paulatinamente fue perdiendo autonomía y capacidad de presión frente a las inmobiliarias por su cercanía con el PRI y su gobierno municipal,

su líder aceptó un puesto público municipal que le ofreció el presidente municipal en funciones.

No obstante, para 2016 ha crecido el número de asociaciones reconocidas por el Ayuntamiento de Zumpango lo cual se puede observar en la lista que se incluye adelante, la cual se presenta tal y como se recabó de la secretaría técnica del municipio.

A efecto de conocer la participación ciudadana en las políticas públicas de vivienda social de las asociaciones reconocidas por el ayuntamiento de Zumpango, hay que hacer notar que:

- Son muy reducidas las asociaciones que cuentan con un título o registro legal.
- Se nota la ausencia de las organizaciones más formales y combativas como los “Frentes de Colonos” en Tecámac.
- La Asociación Nacional de Colonias Tradicionales y Nuevos Fraccionamientos, A. C., ANACOTRA, es una asociación legal, con registro federal, pero se convirtió de una organización de colonos para defender sus viviendas a una de gestoría.
- El Colegio de Abogados realizó foros en contra de la construcción de fraccionamientos, su líder fue el candidato a la presidencia municipal por el PRD y al perder las elecciones se ha desarticulado, materialmente ha desaparecido.

Cabe mencionar que el listado no es producto de una convocatoria o un registro exhaustivo o cuidadoso, más bien el reconocimiento se realiza del registro que lleva el secretario del Ayuntamiento de las audiencias que el presidente municipal tiene con las distintas asociaciones. Muchas de ellas fueron de membrete, ya que no se les pudo localizar en redes, en sus teléfonos, domicilios o eventos de participación.

ASOCIACIONES RECONOCIDAS POR EL AYUNTAMIENTO DE ZUMPANGO

UNIÓN DE CIUDADANA INDEPENDIENTE DE ZUMPANGO, A.C.
FEDERACIÓN DEPORTIVA Y CULTURAL INTERESTATAL, A.C.
ASOCIACIÓN NACIONAL DE COLONIAS TRADICIONALES Y NUEVOS FRACCIONAMIENTOS, A.C.
ALIANZA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, PARA GESTIÓN DE OBRAS SOCIALES, A.C.
CLUB DE BÉISBOL CARDENALES DE ZUMPANGO, A.C.
COLEGIO DE ABOGADOS DEL DISTRITO DE ZUMPANGO, A.C.
UNIÓN ECOLÓGICA TURÍSTICA DE COMERCIANTES DE COMIDA, ROPA, ARTESANÍAS, VIAJES EN LANCHAS DE MOTOR, PASEOS TURÍSTICOS EN GENERAL, ARTÍCULOS VARIOS DE LA RIVERA DE LA LAGUNA DE ZUMPANGO, A.C.
ASOCIACIÓN DE ARTESANOS Y PRODUCTORES DE PIROTECNIA SAN PEDRO DE LA LAGUNA, ZUMPANGO, MÉXICO, A.C.
ADULTOS MAYORES DE ZUMPANGO, A.C.
ASOCIACIÓN DE RECOLECTORES DE BASURA VOLUNTARIOS DE ZUMPANGO, A.C.
ROSIBEL Y ROMEROS UNIDOS, A.C.
ASOCIACIÓN CAMPESINA LOS INSURGENTES, DE SANTA CRUZ DE LA LAGUNA, A.C.
FUNDACIÓN DOMÍNGUEZ VILLALOBOS POR LOS NIÑOS DE ZUMPANGO, A.C.
CONSEJO COORDINADOR CIUDADANO POR LA CREACIÓN DEL MUNICIPIO DE ZITLALTEPEC, PUEBLOS Y COLONIAS, A.C.
SOCIEDAD COOPERATIVA DE PRODUCCIÓN DE TULE SAN JUAN ZITLALTEPEC, A.C.
GRUPO RESCATE, ASISTENCIA VIAL Y APOYO A COMUNIDADES ÁNGELES AZULES
SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE AGUA DE SAN SEBASTIÁN ATLÁTELCO
TURISMO EL CASTILLO DE SAN PEDRO LA LAGUNA
ORGANIZACIÓN DE TRABAJADORES AMBULANTES DEL ESTADO DE HIDALGO Y CONEXOS, A.C.
UNIÓN DE COMERCIANTES ROMANZUM
TIANGUISTAS UNIDOS VILLAS ZUMPANGO
AGRUPACIÓN DE COMERCIANTES DE SANTA MARÍA CUEVAS ZUMPANGO MÉXICO A.C.
ASOCIACIÓN CIVIL DENOMINADA INDUSTRIALES DEL RAMO TEXTIL DE SAN SEBASTIÁN ZUMPANGO
SOCIEDAD MERCANTIL DENOMINADA TIENDAS COMERCIAL MEXICANA
ASOCIACIÓN DE CANTINEROS DEL MUNICIPIO DE ZUMPANGO
ASOCIACIÓN DENOMINADA UNIÓN DE PUESTOS SEMIFIJOS Y TIANGUISTAS IGNACIO ALLENDE
ASOCIACIÓN CIVIL UNIÓN DE COMERCIANTES DE MIÉRCOLES Y DOMINGO DE SAN JUAN ZITLALTEPEC
ASOCIACIÓN CIVIL UNIÓN DE COMERCIANTES SAN VALENTÍN DE ZUMPANGO
ASOCIACIÓN CIVIL UNIÓN DE COMERCIANTES EN PEQUEÑO 27 DE JUNIO
ASOCIACIÓN TIANGUISTAS UNIDOS TZOMPANGO
ASOCIACIÓN DE COMERCIANTES DE ZUMPANGO
ASOCIACIÓN CIVIL FERIA DEL NIÑO DIOS
TIANGUISTAS UNIDOS TZOMPANGO
UNIÓN DE PUESTOS SEMIFIJOS Y TIANGUISTAS IGNACIO ALLENDE
COMERCIANTES UNIDOS LÁZARO CÁRDENAS DE ZUMPANGO, A. C.
CONTROL DE TIANGUISTAS, ARTESANOS Y PEQUEÑOS COMERCIANTES EN EL ESTADO DE MÉXICO
UNIÓN DE COMERCIANTES LUCHANDO POR EL TRABAJO DE ZUMPANGO
SOCIEDAD MERCANTIL DENOMINADA SITIO SAN JUAN PUEBLO NUEVO
UNIÓN DE PROPIETARIOS DE BICI-TAXIS DE SAN BARTOLO CUAUTLALPAN ZUMPANGO ESTADO DE MÉXICO
UNIÓN DE TRANSPORTISTAS DE BUENAVISTA ZUMPANGO, ESTADO DE MÉXICO
UNIDAD DE TAXISTAS DE LA COLONIA DE SANTA LUCIA ZUMPANGO
BICI TRANSPORTES DE SAN JUAN FLECHA AZUL
ASOCIACIÓN CIVIL TAXISTAS ÁGUILAS DORAS DE ZITLALTEPEC
SOCIEDAD ANÓNIMA AUTOBUSES MÉXICO- ZUMPANGO-ZITLALTEPEC
SOCIEDAD ANÓNIMA TAXISTAS UNIDOS DE ZITLALTEPEC
ASOCIACIÓN CIVIL UNIÓN DE CONCESIONARIOS DEL SITIO MORELOS
ASOCIACIÓN CIVIL DENOMINADA ALIANZA DE BICI TAXIS INDEPENDIENTE DE LA COLONIA SANTA LUCIA Y SAN JUAN PUEBLO NUEVO DE LOS MUNICIPIOS DE ZUMPANGO Y TECÁMAC MÉXICO
ASOCIACIÓN METROPOLITANA DE ARTESANOS Y PRODUCTORES DE JUGUETERÍA PIROTÉCNICA
COMITÉ VECINAL LOS HORNOS

En la página de internet²⁴² el ciudadano de Zumpango puede participar ante la siguiente pregunta: “¿Tienes alguna queja o denuncia por algún servicio u omisión de los diferentes niveles de gobierno en la región? Puedes elaborar tu queja o denuncia y lo haremos llegar a las autoridades correspondientes, además le daremos seguimiento.”, en el cuadro 54 se pueden identificar las peticiones o inconformidades ciudadanas.

Cuadro 54
Quejas o denuncias en el portal “Zumpangolandia”

Unidad	Petición o inconformidad escrita
Encinos	A que instancia acudir para denunciar a vecinos que se han ido adueñando de todos los departamentos de una torre. Municipio solo puede enviar citatorio.
Odapaz	Espero que cumpla en cerrar el servicio a los que no la pagan y les cierren el servicio, ya que uno está haciendo el sacrificio de cumplir.
Encinos	Este es un llamado al Gobernador Eruviel (...) por favor mande vigilancia.
Encinos	Hay demasiadas casas vacías y las están invadiendo, una alerta a INFONAVIT o al Municipio de Zumpango.
“Élite”	Subieron el costo del pasaje y nadie ni una autoridad hacen nada.
Sta. Ma. Huehuetoca	Demolieron mi construcción con abuso de autoridad, argumentaron es que yo no tenía con que comprobar.
Las Plazas	ODAPAZ está cobrando el servicio excesivo hayas habitado tu vivienda o no.
Paseos del Lago (PL)	Volvieron asaltar en tow center fraccionamiento paseos del lago en una casa habitación las mismas personas y las autoridades ni sus luces.
PL	Están vendiendo droga y asaltan, nos tienen amenazados.
Nuevas Villas Laguna	Mi trabajo es en el D.F. y se gasta muchísimo en pasaje aparte de lo mal que manejan los choferes y los robos, otro problema es el servicio de agua.
Gobernador	Favor de colocar mayor fuentes de trabajo en la periferia de los Fraccionamientos que construyó GEO, cerca de Zumpango.
Las Plazas	Hay mucho ratero, ya ven dos veces que se meten a robar mi casa, no hay ninguna autoridad que se preocupe en salvaguardar la integridad del ciudadano.
Exhacienda de Guadalupe.	Hay arena y grava en la banqueta los niños de la escuela los pueden atropellar, urge que vean esto antes que ocurra un accidente.
Nuevos Paseos de Sn Juan	No tenemos luz a las 12 de la noche no las cortan y ya se ha hablado con el presidente municipal y no da respuesta.

Las organizaciones sociales han perdido capacidad de generar crecimiento económico y una mayor participación ciudadana, pese al debilitamiento gubernamental. Si bien ganaron capacidad para hacer gestoría y obtener recursos públicos y privados, dentro del esquema de cacicazgo poco ha avanzado en formalidad e institucionalidad, sus líderes generalmente son cooptados con cargos públicos o

²⁴² <http://www.zumpangolandia.com/quejas-y-denuncias/>

prebendas políticas que frenan la participación ciudadana y el pleno ejercicio de la democracia municipal. Se presentaron movilizaciones sociales por incumplimientos de las inmobiliarias, falta de agua o algún accidente de tránsito.

Habitantes del fraccionamiento **Nuevo Paseos de San Juan** irrumpieron en las **oficinas de Casas GEO** y causaron destrozos para exigir que la inmobiliaria suministre diésel para la operación de plantas generadoras que dotan de energía eléctrica a la comunidad. Reportes indican que unos 50 colonos protestaron esta tarde en la sede de Casas Geo de Nuevo Paseos de San Juan, a la que **rompieron vidrios** y **causaron diversos destrozos**, a pesar de que había personal de la empresa inmobiliaria. Dicho fraccionamiento no está conectado a la red de la **Comisión Federal de Electricidad (CFE)** y la energía eléctrica es suministrada por plantas generadoras, mismas que no funcionan debido a que presuntamente no hay combustible. En diversas ocasiones los pobladores se han manifestado para exigir que se reanude el servicio de energía eléctrica, sobre todo porque el pozo de la comunidad no funciona y se quedan varios días sin agua y luz.²⁴³



Zona Oriente, Méx.- Diversos organismos y asociaciones han levantado la voz para que se detenga el crecimiento urbano que tanto afecta ya al ecosistema de esta región.²⁴⁴

En el Municipio de Tecámac, Aarón Urbina Bedolla, del PRI, impone un record poco común, ya que por cuarta ocasión es presidente municipal de Tecámac. En la conformación de la planilla, se aseguró, prevalecen los nombres de personas

²⁴³ Barrera, Juan Manuel, México, *Periódico El Universal*, 25 de marzo 2015.

²⁴⁴ Sandoval Q. X, *Diario ADELANTE*, <https://adelanteweb.wordpress.com/2008/07/03/desmedido-crecimiento-demografico-sufren-municipio-de-zona-orientel/> (29-04-16).

que están vinculadas a las dos expresiones políticas del municipio encabezadas por el propio Aarón Urbina Bedolla y Eduardo Bernal, dejando al margen a otras representaciones. En la historia política de Tecámac, durante años familias se han compartido el control del ayuntamiento.

En Tecámac hay una gran diversidad de organizaciones, asociaciones, frentes que cuentan con mayores grados de institucionalidad, organización y permanencia que las de Huehuetoca y Zumpango, tales como:

Frente “Por Amor a Tecámac”, (FPAT). En asamblea General Extraordinaria y ceremonia protocolaria, militantes y simpatizantes dieron vista a la propuesta y sustento de esta expresión político-social que quedará formalmente registrada notarialmente:

Surge por el problema (alta densidad de población) que hay en Tecámac un gran crecimiento urbano porque se han construido aproximadamente 140 mil casas en solo 19 años, y esto es muchísimo. El problema es que no están viendo las circunstancias de traer tanta gente, que tienen derecho a una vivienda, eso es indiscutible, pero no se valora que no tenemos la infraestructura, es decir no vamos a tener agua si sigue este crecimiento a este ritmo que lleva Tecámac”.

Como socios fundadores del FPAT destacan dirigentes de las comunidades Pueblo de Santo Domingo Ajoloapán, Pueblo de los Reyes Acozac, Fraccionamiento Rancho la Luz, Colonia Tecámac Centro, San Martín Azcatepec, San Mateo Tecalco, fraccionamientos Villas del Real, Valle San Pedro, Lomas Tecámac, Loma Bonita, los conjuntos urbanos Valle San Pedro, Los Héroes Tecámac sección Bosques, sección Jardines, sexta sección y filiales hermanas de Ecatepec de Morelos Así mismo residentes del llamado Tecámac tradicional, sede del poder ejecutivo municipal así como los 11 pueblos fundadores, como San Jerónimo, Los Reyes, Acozac, Santa María Ozumbilla, San Pedro Actopan, Santo Domingo Ajoloapán Santa María Ajoloapán, entre otros. “Por eso Por Amor a Tecámac vamos a luchar y se los juro vamos a votar pero por el PRI pero condicionado, ahora sí o nos hacen esto o no le entramos esta es la séptima elección de Aarón y yo le dije no puedes andar haciendo campaña con la misma oferta (...).²⁴⁵

²⁴⁵ Tecámac a punto de un colapso social por su crecimiento poblacional abrupto, 8-5-15, el mexiquense hoy, diario de Tecámac, Méx. <http://elmexiquensehoy.blogspot.mx/search/label/Tec%C3%A1mac> (09-05-16)

El Frente Mexiquense en Defensa de una Vivienda Digna²⁴⁶ (FMDVD), representa más de mil afectados con la adquisición de créditos de vivienda de interés social, responsabilizan al alcalde interino de Tecámac y su secretario de Seguridad Pública de “mandar golpeadores” para amedrentar a los miembros del frente, y de haber ordenado “invasiones ilegales” de varias casas ubicadas en los conjuntos habitacionales, queja a CODHEM/TOL/191/2015, ante la CDH del estado de México “(...) después de los escándalos transmitidos en el programa de televisión Punto de Partida”²⁴⁷.

El frente logró un triunfo jurídico (04- 02-14) y solicitaron al secretario de Desarrollo Urbano y Metropolitano del estado de México que se ejecutaran las fianzas por 249 mill. de pesos, para que con estos recursos se terminaran de construir las obras de urbanización. Se resolvió a favor y de las familias que integran el frente en el conjunto habitacional “Hacienda del Bosque 3ª Etapa, en el sentido de que se inicie el procedimiento administrativo sancionatorio a la empresa Geo Edificaciones S.A. de C.V., para que una vez determinado los incumplimientos y otorgar la garantía de audiencia y de no cumplir con los resolutiveos de este procedimiento, se inicie la reclamación de la fianza correspondiente y acabar de construir las obras de urbanización.²⁴⁸ Ver cuadro 55 y 56 la ruta del rescate hipotecario e inmobiliario del Gobierno Federal.

²⁴⁶ Méndez, Alfredo Denuncian a edil interino de Tecámac por amenazas a Frente de Vivienda Digna, Periódico Jornada, México, 16, mar., 2015

²⁴⁷ El Cacique de Tecámac 1ª y 2ª parte - Punto de Partida.
<https://www.youtube.com/watch?v=IAsno16vO2Y> (9-5-16)

²⁴⁸ <http://www.frentemex.org.mx/>

Cuadro 55
Ruta del rescate hipotecario e inmobiliario de vivienda

No.	Acciones	Consecuencias fundamentales
1.	Inicia con reformas a la Ley Orgánica de la SHF, DOF, 20-08-08.	La SHF tenía como plazo el 11-10-09 para dejar de otorgar créditos, préstamos o descuentos a los intermediarios financieros. Con derogación, la SHF siguió apoyando a las SOFOLES e inmobiliarias.
2.	El GFI y la SHF, anunciaron, 07-01-09.	Acuerdo Nal. a Favor de la Economía Familiar y del Empleo, otorgarían a SHF 60 mil millones de pesos para constructoras e hipotecarias.
3.	13-03-09, se firmó el Pacto Nacional Por la Vivienda Para Vivir Mejor, la SHF, moviliza hasta 60 mil de pesos.	El Apartado "A" del Pacto , señala colocar a través de la SHF \$30, 650 mill. de pesos a créditos a la construcción, desarrollo de los mercados de instrumentos respaldados por hipotecas y dotar de liquides al sector. Se estimaron otros \$10 mil. en garantías para inducir la inversión privada, sumados a los \$19 500 mill. para oxigenación del crédito individual durante el 2009, importaron \$60, 150 mill. de pesos.
4.	Se concretó con la línea de crédito que otorgó el 13-03-10 el BM y el BID para apoyar inmobiliarias.	Miles de familia están en la espera de perder sus hipotecas y la SHF con estos recursos destinados para rescatar a estos empresarios contravienen el espíritu del legislador ordinario que expido la Ley : tiene como objetivo que las familias disfruten de vivienda digna y decorosa y no beneficiar a los empresarios de la construcción e hipotecarias.

Fuente: <http://www.frentemex.org.mx/>

En el municipio de Tecámac Aarón Urbina Bedolla ha sido cuatro veces Presidente Municipal, en diferentes periodos y con diferentes partidos y se puede afirmar que desde 1997 el equipo de Urbina ha permanecido en el municipio.

Cuadro 56
Presidentes Municipales de Tecámac de 1997 a 2018

Nombres	Periodo	Partido
Aarón Urbina Bedolla	1997-2000	PAN
Félix Ismael German Olivares	2000-2003	PAN
Aarón Urbina Bedolla	2003-2006	PRI
Sergio Octavio German Olivares	2006-2009	PAN
Aarón Urbina Bedolla	2009-2012	PRI
Rocío Díaz Montoya	2013-2015	PRI
Aarón Urbina Bedolla	2015-2018	PRI

Casos como los señalados confirman que la lógica de los ascensos políticos locales dependen de una trama de aristas (no solo responden a la lealtad con el jefe político "padrino") que se dan con tenue transparencia, donde la participación ciu-

dadana controlada y ONG's, se encuentran contempladas pero no llegaron a impactar considerablemente las políticas públicas de vivienda.

Empero la política local y la administración pública municipal están íntimamente vinculadas. No solo se requiere capacidad política, sino resultados exitosos en la gestión, los programas y los proyectos de gobierno. En Tecámac, la formación empresarial de Urbina le ha dado habilidades de negociación con los desarrolladores privados imponiendo condiciones y ventajas habitacionales. Además la continuidad de su grupo y su influencia municipal han permitido la formación de una burocracia con ciertos rasgos de profesionalización y experiencia en el desarrollo urbano.

En 2012 el municipio de Tecámac estaba considerado por la SEDESOL en la Red Nacional de Observatorios Urbanos Locales.²⁴⁹ Lamentablemente la Inversión federal del Programa Hábitat en Observatorios Urbanos Locales, desde el 2005 al 2011, en el último año, bajo notablemente y el mencionado proyecto se quedó sin los recursos financieros para su implementación.

Por otra parte no existió una interacción entre asociaciones de colonos del estado de México ni permanencia, más bien se dieron experiencias particulares por necesidades mediatas. Por ejemplo, el presidente de la Asociación de Colonos de Valle Dorado²⁵⁰, informó en asamblea que prácticamente la representación vecinal se encuentra en quiebra, luego que la anterior mesa directiva dejó una deuda superior a los 150 mil pesos a CFE se le adeudan 21 mil 168 pesos; con Hacienda supera los 89 mil pesos, ya que en 18 meses se dejaron de pagar impuestos; no existía papelería que documente la entrada y salida de recursos económicos; se vendieron dos camionetas donadas por la desarrolladora de El Gran Dorado; se

²⁴⁹ Sedesol "El estado del arte de los Observatorios Urbanos Locales y su relación con la expansión urbana", Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo, Coordinación de la Red Nacional de Observatorios Urbanos Locales, México, Puebla, 2012. <http://morelos.edomorelos.gob.mx/pdf/documentos/10-encuentros/generales/El-objetivo-de-los-Observatorios-Urbanos-Locales-Salvador-Gomez-Rocha.pdf> 8-05-16.

Puga, Cristina y Luna, Matilde (Coordinadoras) Protocolo para la evaluación de asociaciones, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales; El Colegio Mexiquense, 2012. <http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4421/1/Protocolo%20para%20la%20evaluacion%20de%20asociaciones.pdf> (13/08/16)

²⁵⁰ En quiebra, asociación de colonos Valle Dorado, Redacción Dinamik, 27-02-16, Tlalnepantla, <http://periodicodinamik.com.mx/noticias/tlalnepantla/en-quiebra-asociacion-de-colonos-valle-dorado/>

detectó el faltante de un cañón de aire y una pila de computadora, así como una cámara fotográfica. La asociación protestó ante el ayuntamiento de Tlalnepantla por la construcción de un edificio para departamentos de seis niveles, la clausura de un bar, reportó que una casa-habitación funcionaba como oficinas y solicitó que unidades de transporte público de la ruta 2 no hicieran base en el Boulevard de los Continentes.

Lamentablemente existe escasa investigación sobre política de vivienda y participación ciudadana en la región, son necesarios más estudios sobre las asociaciones en HZT, sobre todo con datos duros para la recolección de datos, calificación de los resultados, instrumentos de recolección de datos para su evaluación con calificaciones de manera ponderadas, en función del tipo de asociación cuyo desempeño se evalúe con procedimientos matemáticos. Todo ello acompañado de supuestos teóricos a partir de los cuales se elaboró el instrumento, enfoque y las bases conceptuales del diseño e identificar las preguntas que corresponden a las diferentes dimensiones y criterios de evaluación, así como la debida interpretación de los resultados²⁵¹.

4.5.3 Dotación de servicios públicos

El mayor de los problemas que cuentan las gestiones municipales de HZT es la dotación de servicios públicos, ya que el aumento de unidades habitacionales, viviendas, población, entre otros, ha demeritado la calidad en los servicios en su permanente y continúe suministro.

Por otro lado, con base a información de funcionarios de los municipios cada unidad habitacional presenta sus propias características. Son pocas las que ya han sido entregadas al municipio (conforme a la normatividad), en la gran mayoría las autoridades locales no pueden intervenir porque es competencia de las desarrolladoras. Así existe deficiente servicio de energía eléctrica que le corresponde a

²⁵¹ Puga, Cristina y Luna, Matilde (Coordinadoras) *Protocolo para la evaluación de asociaciones*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales; El Colegio Mexiquense, 2012.
<http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4421/1/Protocolo%20para%20la%20evaluacion%20de%20asociaciones.pdf> (13/08/16)

la CFE, sin embargo los nuevos ciudadanos acuden, presionan y culpan al ayuntamiento.

El agua potable en la zona es una bomba de tiempo ya que el usuario no conoce la calidad del agua, los endeudamientos de su comité de agua potable, ni la potencialidad de su manto acuífero. La participación de la ciudadanía en la prestación de este servicio es fundamental ya que se puede aprovechar la innovación tecnológica, como la que se presenta en el cuadro 57.

Cuadro 57
El conocimiento y la innovación

¿Quién?	¿En qué consiste?	¿Cómo lo realizó?
Edgar Rodríguez, estudiante de Ing. UNAM, creó sistema para abastecer agua a comunidades indígenas.	Una placa metálica, perfiles metálicos, un techo plástico (de invernadero), chimenea pequeña y un filtro coalescente.	Simulación numérica compleja, autodidacta, en programas para aproximamiento de comportamiento de placa.
Gano concurso TR35, Massachusetts Institute of Technology, entre mil contendientes	Condensar líquido del aire por placa metálica expuesta al sol. Se calienta, y con el viento genera corriente. Por un filtro extrae la humedad.	El planteamiento es integral y resultó demandante. Con el tiempo lo ha mejorado, falta mucho por trabajar en adelante.
2014, uno de los triunfadores en innovación. Falling Walls Lab en Berlín, donde se evaluaron 36 iniciativas.	En 9 m ² (100 % de humedad y buena radiación solar), produce 100 litros de agua al día. No necesita mantenimiento y dura 3 años.	Al terminar la carrera busca fundar su empresa y exportar. Llevarlo a comunidades sin agua. Trabajó año y medio con complicaciones.

Estos conjuntos urbanos tuvieron insuficiencia en el abastecimiento de agua y problemas de drenaje. En algunos casos, las aguas negras de los conjuntos desembocaron, sin tratamiento, a los canales de riego. Como es el caso del conjunto urbano Sierra Hermosa en el municipio de Tecámac, pero no es el único conjunto. En el municipio de Zumpango, Casas GEO estaba construyendo un colector de aguas negras de 14 kilómetros y de 2 y medio metros de diámetro. A través de la cual se dirigirían los drenajes de los conjuntos hacia la laguna de Zumpango. Esta es una de las condiciones que le impulso a la autoridad municipal para otorgarles más permisos de construcción.

La investigadora Pedrotti muestra en su estudio que el número de viviendas edificadas desde el año 1999 al 2000 en el municipio de Zumpango es de 64 270 de las cuales 29 345 se encontraban deshabitadas. En el municipio de Huehuetoca

se construyeron 65 536 viviendas y añade que las deshabitadas son 23 612 viviendas. En el caso de Tecámac son 121 995 viviendas y las deshabitadas son 39 28. Un sobre oferta de vivienda, carencia de servicios públicos y equipamiento colectivo.²⁵²

Algunos terrenos agrícolas de propiedad privada que fueron vendidos a los desarrolladores contaban con pozo para riego de sembradíos. Con éste pidieron a la Comisión del Agua (CAEM) del Estado de México el dictamen técnico para abastecer de agua potable a un conjunto urbano. La CAEM les entrego el dictamen y con él siguieron con la tramitación del permiso del cambio de uso del suelo de rural a urbano ante las autoridades locales. Pero los terrenos se localizaron a varios kilómetros de los servicios públicos y sin vialidades secundarias y primarias adecuadas al desarrollo de la vida urbana, es el caso del conjunto urbano “La Trinidad”.²⁵³

La participación ciudadana en las políticas públicas de vivienda municipal (dentro de una GM) debe enseñarse, practicarse y evaluarse, no se puede exigir al ciudadano (colono, vecino, usuario) que la practique espontáneamente. Para lo cual se requiere construir y fortalecer instituciones que vinculen las relaciones entre el sector empresarial, los colonos, académicos y el gobierno.

Además de forma creativa incluir una verdadera participación ciudadana en el PDM y el PDUM con una visión prospectiva que no sólo indique escenarios catastróficos sino que tienda a evitarlos.

Es recomendable que la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) conforme un Programa Universitario de Estudio de Ciudades Metropolitanas Peri-férica (PUECMP) en HZT donde se encuentra la triada fronteriza de los Estados de México, Hidalgo y Querétaro retomando la experiencia del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC-UNAM), como un órgano vinculante entre los diferentes actores que intervienen en la política pública urbana sustentable y de vivienda.

²⁵² *Ibidem* P. 280

²⁵³ Ziccardi, *Habitabilidad...*, *op. cit.*, p. 279

Los gobiernos municipales de HZT bien podrían formar sus *tino tan, darles* continuidad y establecer una red multidisciplinaria con un sólido grupo de trabajo en el área urbana periférica recabando buenas prácticas de políticas de vivienda.

La región HZT carece de una sede del IAPEM (la más cercana se encuentra en Tlalnepantla) que vincule al gobierno a la administración pública municipal y la academia e investigación cosa que, según Baena Paz, no sucede en las universidades ya que marchan en una realidad más lenta se necesita de quien conecte esa velocidad con la misma inmediatez pero más pensada, con una visión holística, global, vinculando participación ciudadanía con previsión prospectiva.²⁵⁴

El premio Infonavit de investigación en Vivienda. El Infonavit, en alianza con Harvard y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), entregó a dos proyectos el Premio Internacional de Tesis de Investigación sobre Vivienda y Desarrollo Sustentable.

Favorecer la regeneración de los conjuntos habitacionales y la ampliación del valor patrimonial de las familias. Promover soluciones habitacionales integrales que consideren el equipamiento y servicios necesarios: transporte público, escuelas, centros médicos, áreas comerciales y espacios abiertos, de tal manera que los habitantes tengan una mayor calidad de vida (felicidad). Difundir e impulsar prácticas creativas hacia nuevas formas de densidad y ubicación, así como para la gestión de la vivienda a partir de un modelo eficiente, compacto y sustentable.

Fundación Habitec²⁵⁵ realizó el seminario EUObs²⁵⁶ “Mejora de barrios en términos de sostenibilidad” para la difusión de los resultados obtenidos tras dos años de investigaciones desarrolladas por las Universidades de Granada, Málaga y Sevilla, y coordinadas por Habitec, en el contexto el proyecto se profundiza en el conocimiento de procesos asociados a modos de vida sostenible, la evaluación de la

²⁵⁴ Prospectiva y Administración Pública (publicado el 03-11-13)
<https://www.youtube.com/watch?v=VmJNv2JhO5w> (28-04-16)

²⁵⁵ Habitec, nace en 2009, como una fundación privada sin ánimo de lucro, calificada por la Administración andaluza como centro tecnológico para promoción de actividades públicas-privadas, desarrollo económico del sector del hábitat y de las nuevas tecnologías para la mejora de su competitividad con relación y colaboración con entidades nacionales e internacionales, colaborando en proyectos de I+D+i o participando en las actividades formativas y de divulgación organizadas por el centro.

²⁵⁶ EUObs, Ecobarrios versus Rehabilitación de barriadas. Proyecto de mejora de barriadas obsoletas en términos de sostenibilidad, obtenido en convocatoria abierta de la Junta de Andalucía.

calidad de vida y la implementación de procedimientos que permitan afrontar el envejecimiento de los complejos contextos urbanos obsoletos existentes en los barrios andaluces. Prestando atención a las aplicaciones en procesos de regeneración y planificación urbana. En un proceso abierto en la que la participación es una constante²⁵⁷ Ver grupo de investigación en el cuadro 58.

Cuadro 58
Grupo de Investigación de la Junta de Andalucía

Siglas/Año	Nombre	Objetivo y consideraciones
HUM-607 1992	Paz y Regulación de conflictos	En el Instituto Universitario de Investigación de la Paz y Conflictos ...
HUM-771 2002	Paisaje, M/A y Orden Territorial.	Desarrollo de su investigación a través de proyectos y planificación del desarrollo socioeconómico, y colaboración ...
RNM-357 1990	Lab. de urbanismo y ordenación del territ.	Nace en el seno del Área de conocimiento del mismo nombre, sobre la que recae su responsabilidad ...
SEJ-069 2012	Pensamiento, Cognición y Conducción.	A partir de la colaboración de investigadores del área de la psicología cognitiva, unos especializados en el estudio del pensamiento y otros en la psicología del tráfico y conducción
SEJ-106 1999,	Andalucía, La Unión Europea y El Estado Social	Estudiar desde una perspectiva multinivel las temáticas siguientes: las interacciones entre el Estado autonómico, la Comunidad autónoma de Andalucía y la Unión ...
SEJ-129 1995.	Problemas sociales en Andalucía	Orienta su trabajo docente e investigador hacia el estudio y el análisis de los problemas sociales en las sociedades avanzadas. En convocatoria pública de la Junta ...
SEJ-454 2007,	Reforma de la Función Pública de Andalucía	Periodo de tramitación parlamentaria del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), que atribuye a las Comunidades Autónomas mayores facultades sobre la planificación y.
SEJ-492 2007	GLOBE - Granada Lab of Behavioral Economics	Estudio del comportamiento económico de los agentes, estudio de redes sociales: mecanismos para elicitación de redes

Fuente: <http://ofertaimasd.ugr.es/administracion-publica/grupos-de-investigacion/?page=1> y Fundación HABITEC. Centro de Tecnologías, Energías y Construcción para el Hábitat. www.cthabitec.com

Una de las consecuencias de la mala política de vivienda en los municipios de HZT es la falta de previsión de la dotación de servicios públicos municipales a una población que se incrementó inmensamente. La evaluación de los servicios públicos coloca a los funcionarios municipales en su doble condición: la de los ciudadanos que demandan mejoras y que juzgan a los gobiernos anteriores por los regazos existentes, y la de sujeto obligado a prestar servicios públicos a los habi-

²⁵⁷ Seminario EUObs Mejora de barrios en términos de sostenibilidad 20-05-2016, Sevilla

tantes. En ciertos momentos su opinión se convierte en auto evaluación de su actuación en la administración pública municipal.

Mientras que los funcionarios de partido suelen asumir el rol de gestores ante los ayuntamientos o instituciones Estatales o Federales busca o crean “asociaciones ciudadanas” que por una parte les aseguren votos y por otra cuentan con ciudadanos para sus movilizaciones.

Sánchez Albarrán, en los resultados de sus encuestas en la región, asegura que tanto los funcionarios municipales como los funcionarios de los partidos, calificaron en forma espontánea como regular, los servicios de seguridad pública, agua potable, drenaje y alcantarillado. El servicio peor evaluado fue la seguridad pública que recibió el calificativo de regular por el 34.36% de los entrevistados. Los funcionarios municipales evaluaron como regular dicho servicio con el 44.4% mientras que los funcionarios de partido con el 21.4 por ciento. Los funcionarios de partido tienden a mantener una evaluación más crítica que los funcionarios municipales. Los servicios mejor evaluados fueron la energía eléctrica, así como las carreteras y la pavimentación considerados como buenos por el 43.75% de los entrevistados. Los funcionarios municipales evalúan como regular los servicios de energía eléctrica y carreteras y pavimentación con el 50% y los funcionarios de partido con un 35.7%.²⁵⁸

²⁵⁸ Sánchez Albarrán, Armando (2014), *Cultura política y procesos políticos en la región de Zumpango*, México, UAM-PyV, p. 374.

CONCLUSIONES

1. El enfoque de la investigación fue la GM, se entendió a la gobernanza como nueva forma de gobernar (Sánchez), al considerar actores relevantes, a la sociedad civil y la ciudadanía así como la negociación, el pacto y el consenso, como base para la gestión municipal en un gobierno más colaborador con los actores civiles. La GM se concibió como la cooperación interjurisdiccional y la gestión de la red formada por los grupos de interés involucrados en el tema de política de vivienda municipal y metropolitana.
2. En México, a nivel municipal, pero sobre todo a nivel federal y estatal, existe una excesiva generación de disposiciones jurídicas de política de vivienda y participación ciudadana sin embargo, el gran problema es la discrecionalidad que tienen los gobernantes para aplicarlas, lo cual genera abusos e injusticias. La cantidad, complejidad y sectorización de las normas y leyes jurídicas en materia urbana o de vivienda a nivel estatal o federal complica a los municipios establecer con claridad las funciones o actividades de sus Direcciones o Comisiones (se cuida más de no infringir la legalidad o incurrir en facultades que no les corresponden). En la nueva realidad en que se encuentra la acción pública local, la política de regulación inmobiliaria bien puede fortalecer su función regulatoria.
3. En los municipios HZT, los planes de desarrollo urbano federal, estatal, “metropolitano” y municipal se hicieron a un lado durante años y fueron los cabildos quienes autorizaron conjuntos habitacionales aislados en la lejana periferia. El problema es que dichos planes locales no cuadraron con sus áreas de expansión. El desorden continuó: las políticas públicas

federales de financiamiento a la construcción de vivienda social no contaron con sólidas investigaciones públicas y consulta a la comunidad.

4. Por ello, de 2006-2012 fueron tibias las políticas públicas con créditos subsidiados para mejorar viviendas existentes; lo mismo pasó con normas y programas municipales para rescatar barrios, mejorar banquetas y armonizar espacios públicos. Urge menos improvisación en el proceso de política de vivienda e investigaciones para restaurar integralmente el tejido urbano y social de HZT, con la participación ciudadana.
5. Por ello el Estado de derecho y las instituciones sólidas, tanto gubernamentales como de la sociedad, deben garantizar una nueva forma de gobernar, donde los municipios desarrollen con más transparencia y profesionalismo su capacidad reguladora con el fin de mantener una sociedad de leyes, de acuerdos, y que los conflictos sean dirimidos mediante las normas establecidas en un sistema democrático que sienta las bases de una GM en el Estado de México y en los municipios de HZT con una verdadera participación ciudadana encaminada a colaborar con la administración pública municipal.
6. Las Secretarías de Estado e instituciones federales relacionadas con las políticas de vivienda municipal a nivel nacional, avanzaron en coordinación y colaboración adjetiva; pero faltó fortalecer lo sustantivo para que la coordinación fuera una plena realidad en lo territorial. Lo subnacional fue un espacio proclive al autoritarismo de agentes de las delegaciones federales o estatales, incluso en contra de lo regional (con estructura administrativa tradicional, vertical, autoritaria, débil participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas); donde las políticas de vivienda fueron de “escritorio”, no se elaboraron de abajo hacia arriba desde los municipios. Aunque en municipios periféricos a la ZMVM de HZT se

observaron ciertos elementos de GM, existió una pronunciada tendencia de una administración pública tradicional con instituciones débiles.

7. El crecimiento demográfico de los municipios de HZT ha registrado una dinámica por arriba del promedio estatal y nacional, lo que explica su acelerado crecimiento y urbanización, del 2008 al 2009 se autorizaron 41 desarrollos habitacionales de vivienda social. La población urbana se incrementó 7.9 por ciento; la rural bajó 8 por ciento, la desocupación nacional aumentó 1.3 por ciento; la urbana en un 0.7 por ciento y el promedio de esperanza de vida se incrementó a 76 años, lo que refleja un impacto de grandes proporciones en la región. La tendencia sigue en ascenso y sin una política de vivienda que surja de abajo hacia arriba, de manera horizontal y consensuada.
8. La acelerada construcción de viviendas por parte de las inmobiliarias en la periferia (donde se ubican HZT), exige una mejor acción pública, en un territorio donde la aplicación de la política de vivienda no empata con un desarrollo urbano regulado, planeado y prospectivo. La llegada de gran número de colonos incrementó la demanda de servicios públicos e hizo que los municipios necesitaran más recursos, pero los estados y municipios a nivel nacional tuvieron menor participación del PIB, lo cual significó que los municipios en estudio recibieran los mismos o menos ingresos e incrementaron la carga de servicios públicos con graves perjuicios en su dotación eficaz y eficiente a la ciudadanía.
9. En el proceso de la política de vivienda de los municipios de HZT, se privilegió al desarrollo del mercado inmobiliario con subsidios públicos, precios bajos del suelo y regulación escasa. Los desarrolladores de vivienda dispusieron de suelo en espacios extremadamente alejados, a bajo precio y con un mercado estratificado de bajos ingresos. A trece consorcios se les autorizó más del 60 por ciento de los conjuntos habitacionales. Por

otra parte, los cambios de uso del suelo y las autorizaciones otorgadas por las autoridades municipales se apegaron más a ascensos políticos en el Estado de México y en la ZMVM, que a un orden urbano. En razón de la débil participación social, las autoridades multinivel tuvieron un amplio margen de maniobra, porque generalmente sólo se sometieron al escrutinio y no a la sanción pública. Existió una tenue transparencia de la acción pública de la política de vivienda, lo que permitió arreglos políticos en lo obscuro entre los agentes locales con graves perjuicios en la planeación urbana y habitacional, ante una ciudadanía desarticulada y con baja participación en los asuntos públicos.

10. En la ZMVM se observó una coordinación metropolitana incipiente, básicamente en agua, transporte y seguridad. Las estrategias del gobierno multinivel (2006-2012) para dotar de viviendas dignas encontró en su ejecución sus limitaciones, en una baja coordinación interinstitucional, desarrollo sin sustentabilidad, vivienda indigna, con problemas de pobreza y crecimiento de la delincuencia. La baja o escasa participación ciudadana en política de vivienda en los municipios de HZT ha generado frustración, insatisfacción y falta de identidad de los colonos.
11. El desarrollo de fraccionamientos en los municipios de HZT ha tenido una implicación compleja en la administración municipal, que se mostró con mayor grado en las condiciones de abastecimiento de agua, al existir áreas habitacionales que comparten condiciones deficitarias por servicios y concentran asentamientos de viviendas con verdaderos problemas y una disposición escasa de espacios, sobre todo cuando se trata del déficit en calidad de servicios públicos y del hacinamiento, que ha llevado a los colonos al conflicto con una débil colaboración con las autoridades municipales.

12. El otorgamiento de créditos hipotecarios por el INFONAVIT, FOVISSSTE y Bancos en municipios con baja política de vivienda (sin verdadera participación ciudadana) como son HZT, hace que los beneficios de las economías de proximidad o de escala tengan un efecto a la inversa: altos costos para el sistema productivo y una anomía que generó una serie de problemas colaterales, como deficiente movilidad (mal transporte), falta de infraestructura, servicios públicos de baja calidad, inseguridad y mala dotación de agua, entre otros.
13. Gran cantidad de viviendas de los municipios de HZT (en mal estado y/o pequeñas) son abandonadas por estar alejadas de la ciudad, porque no existió empleo cercano y el gasto en transporte fue alto, todo lo cual afectó la consolidación de organizaciones de colonos. En el Estado de México es donde se agudiza el problema, se contabilizaron 403 mil 971 viviendas abandonadas, principalmente en los municipios de HZT.
14. La participación ciudadana en la política de vivienda tuvo más relevancia en el municipio de Tecámac, por su cercanía al centro de la ZMVM y la llegada de colonos de clase media, lo cual permitió la creación de un frente de colonos con una estructura organizacional formal y acciones jurídicas eficaces. En el caso de Zumpango y, sobre todo, Huehuetoca, su participación ciudadana fue baja, traducida en manifestaciones, toma de carreteras o acciones sin gran trascendencia institucional.
15. Lo que podríamos llamar participación ciudadana de los colonos de Huehuetoca y Zumpango no es reflejo de una sólida experiencia en la práctica social, en virtud de que se encaminó a presionar a las autoridades municipales para la dotación de servicios públicos, sin una organización formal o permanente desde donde se pudiera participar en el diseño, la implementación y la evaluación de la política de vivienda.

16. En la Administración Pública municipal de HZT se encontraron débiles indicios de componentes de GM. Quizá pudo observarse aquellos que exige la ley (participación, transparencia, rendición de cuentas, gobierno electrónico, entre otros) o los convenios internacionales que ha firmado nuestro país; pero no enraizó en el gobierno y en la ciudadanía una verdadera conciencia de las bondades de la gobernanza en sus vidas cotidianas.

17. Si bien es cierto que los municipios de HZT presentan circunstancias adversas producto de baja participación ciudadana y malas políticas de vivienda, también lo es que este fenómeno no es exclusivo de México: es una problemática que trascendió fronteras. En Sevilla, España, se impulsó la recuperación de barrios para los ciudadanos (Plan Integral del Polígono Sur) a través de una figura especial, el Comisionado para el Polígono Sur, el cual ha creado las herramientas y los espacios de confluencia y coordinación para que los vecinos, conjuntamente con las tres administraciones (políticos y técnicos) definieran 133 actuaciones para acabar con la marginalidad urbana y social.

18. La GM en el Estado de México y en los municipios de HZT se encontró en una difícil situación. Su aplicación fue y sigue siendo el talón de Aquiles de las gestiones locales, en razón de que existen resistencias de gobiernos tradicionales. Las administraciones públicas municipales y sus funcionarios se orientaron a mantener un control social antes que fomentar la consulta, colaboración y participación ciudadana.

FUENTES DE CONSULTA

Bibliografía

Agenda de la administración pública del Estado de México, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2008.

Agranoff, Robert, "What is the Role of Intergovernmental Relations in Federalism?" en *Public Administration Review*, vol. 71, 2011.

Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006.

_____ *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*, México, Fundación Friedrich-Naumann, 2010

Alejandro Ramos, Gonzalo (cronista de la Unidad Académica Profesional Zumpango), "Caminito de la escuela", en *Sucesivas aproximaciones de nuestra historia*. Crónicas de la Universidad Autónoma del Estado de México, tomo II. Toluca, México, UAEM, 2000.

Alejandro Ramos, et. al., "El asociacionismo regional y el surgimiento de actores en la configuración del desarrollo: el caso de la región Zumpango Espacios Públicos", vol. 15, núm. 35, septiembre-diciembre, 2012, pp. 114-133 Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

Alguacil Gómez, Julio, *Calidad de vida y praxis urbana (Nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid)*, Madrid, Siglo XXI, 2000.

Alonso Timón, Antonio Jesús, *Urbanismo y ordenación del territorio*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 2006.

Anaya Cadena, Vicente *Diccionario de Política, Gobierno y Administración Pública Municipal*, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1993.

Anton Thomas J. *American Federalism & Public Policy: How the system works*, Random House, N.Y., 1989.

- Arzaluz, Socorro, *et. al.*, *Gobierno local efectivo, experiencias concretas en el ámbito local mexicano*, México, CIDE-SECOB-CFN, 2008, “Bando número 2”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal y Periódico La Jornada*, México, 8 de febrero de 2007.
- Avendaño Sandoval, Ma. del Rocío Purificación, *Políticas públicas en el ámbito habitacional: El caso de México*, México, Tesis Doctorado, FCPyS-UNAM, 2004.
- Banco Mundial, *Una nueva geografía económica. Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington, 2009.
- Bañón I. Martínez, Rafael y Tamboleo García, Rubén, (directores) *Gestión de la escasez: participación, territorios y Estado de Bienestar. Experiencias de Gobernanza y Gestión Pública*, Madrid, España, GOGEP U. Complutense d Madrid, 2013.
- Bañón I. Martínez, Rafael, *Poder de la burocracia y cortes franquistas (1943-1971)*, Madrid, INAP. 1978.
- Barragán Palacios, M. Trinidad y Morales Jiménez, Marisol “La urbanización como modernización en el Estado de México: El caso de Huehuetoca”, en *Paraninfo Universitario*, México, UAEM, Año 6, núm. 13, abril 2007.
- Barrera, Juan Manuel, “Habitantes montan guardias para evitar saqueos” en *El Universal*, sección Estado de México, 28/03/15.
- Blanco, Ismael, “Gobernanza urbana y políticas de inclusión socio-espacial: Barcelona”, en *Tecnología para la Organización Pública*, 2006.
- Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola *Diccionario de política*, México, siglo XXI editores, 1985.
- Borja, Jordi, *La ciudad conquistada*, España, Alianza Editorial, 2012.
- _____y Manuel Castells. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Santillana Börtzel, Tanja, 2004.
- Buscaglia, Edgardo, “Vacíos de poder en México”, en *Debate*, México, 2013.
- Cabrero Mendoza Enrique y García Del Castillo Rodolfo, “Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios”.

- Cabrero, Enrique, *Acción pública y desarrollo local*, México, FCE, 2002.
- Calle Collado, Ángel y Villaregut Sáez, Ricard (eds.), *Territorios en Democracia. El municipalismo a debate*, España, Icarías, 2015.
- Calva, José Luis, *Democracia y gobernabilidad*, (coord.), México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 2007.
- Castell, Manuel, *La cuestión urbana*, Siglo XXI Editores, 1977.
- _____ *La sociedad unidimensional de la Red*, España, AGM-Van Dijk, 1998.
- Cavacuore, Daniel y Navarro, Clemente J., *Gobierno local y relaciones intergubernamentales en Iberoamérica (Las bases formales de los procesos de gobernanza local)*, Argentina, Miño Dávila, 2011.
- Cerrillo, Agusti, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.
- Chhotray Vasudha y Gerry Stoker G. *Investigating Governance Practice: the value of across-disciplinary approach*. Paper 1 for Euroloc – Summer school in local government studies 2008 UPRC, Ghent University Association, Jun-Jul., 2008.
- Cochrane, Alan. *Understanding urban policy. A critical approach*, Singapore, Blackwell, 2007.
- CONAPO; *Censo de Población y Vivienda 2010*.
- Confederación Empresarial de Bicaia, *La gestión de interfaces como clave de gestión por procesos*, España, 2007.
- Cortés, Javier, *Planeación participativa en centros históricos*, México, PUEC-UNAM, 2015
- Crozier, Michel, *Estado modesto Estado moderno*, Francia, 1987.
- Cuchillo Montserrat Francesc Morata, *Organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas*, Madrid, MAP, 1991.

- De Luis Romero, José Mariano, *Certidumbre patrimonial en los asentamientos humanos irregulares en el municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México*, México, Trabajo profesional, FESA-UNAM, 2014.
- Del Castillo, Arturo, "Cambio y procesos decisorios: planeación y ambigüedades" en Arellano David, *et. al.*, *Reforma al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- Delgadillo Macías, Javier, *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, México, CRIM-UNAM-dgapa, 2004.
- Delgado Ramos, Gian Carlo, *Sin energía: cambio de paradigma, retos y resistencias*, Plaza y Janés, México, 2009.
- Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, 2005, Sedesol-Conapo-Inegi, 2007.
- Denters, Bas y Lawrence Rose (eds.), *Comparing local governance. Trends and developments*, New York, Palgrave Macmillan, 2005.
- Estudios de la OCDE sobre la Gobernanza Pública.*, Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México, 2011.
- Forester, John, *Planning in the Face of Power*, University of California Press, 1989.
- Friedman, John, *Planificación en el ámbito público*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1995.
- Galindo Hernández Arturo Javier, *Planeación, descentralización y desarrollo regional en México*. El caso de la región centro occidente, México, Tesis de Maestría en Administración Pública, FCPyS-UNAM, 2007.
- Gil García, José Ramón, *Gobierno electrónico en México*, CIDE, septiembre. 2008.
- Gobierno del Estado de México, Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco, México, junio de 2005.
- Grillo, Oscar, *et al.*, *Políticas sociales y estrategias habitacionales*, Espacio, Argentina, 1995

- Guerrero Orozco, Omar, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, FCE, 2010.
- Guillén López, Tonatiuh, et. al., (coordinadores), *Gobierno de proximidad*, Premio de Gobierno y Gestión Local 2006, México, CIDE, 2007.
- Gundermann Kroll, Hans. “EL método de los estudios de caso”, en Tarrés Luisa, *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México, Porrúa-Colmex-Flacso, 2001.
- Haggard, Stephan, “La reforma del Estado en América Latina”, en *Reforma y democracia*, Caracas, CLAD, No. 11, 1998
- Hall, John A. y Ikenberry G. John, *El Estado*, México, Alianza Editorial, 1993.
- Harding, Alan, “Elite theory and growth machines”, en: D. Judge, G. Stoker y H. Wolman (edits), *Theories of urban politics*, Londres: Sage, 1995.
- Heller, Herman, *Teoría del Estado*, México, FCE, 1987.
- Hofman, Andrés, et. al. *La promesa del gobierno abierto*, México, ITAI-INFODF.
- IAPEM, *Manual Básico para la Administración Municipal*, México, 1997.
- Iglesias Alonso, Ángel, *Gobernanza e innovación en la gestión pública. Alcobendas 1979-2003*, Madrid, INAP-Ayuntamiento de Alcobendas, 2006.
- Iglesias González, Felipe, *Administración pública y vivienda*, España, Madrid, (Tesis de Doctorado en Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Madrid). 2000.
- “II Jornada anual del foro de la gobernanza de Internet en España”, España, 2012.
- INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, 2010.
- _____ *México en cifras, información nacional, por entidades federativas y municipios*, 2010.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso, *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.

- _____e Iracheta Carroll, José A. *Evaluación de los Fondos Metropolitanos y Regional del Gobierno Federal Mexicano*, CIDE, 2014.
- Isunza Vizuet, Georgina y Méndez Bahena, Benjamín, "Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México", Chile, EURE, vol. 37, núm. 111, mayo 2011.
- Jeffere y Sellers Vincent Hoffmann-Martinot, *Gobernanza Metropolitana (Metropolitan Governance. United Cities and Local Governments, World Report on Decentralization and Local Democracy)*. 2008, pp. 255-279. Washington, D.C.: World Bank.
- Jilin, Elizabeth, *Pan y afectos. La transformación de las familias*, México, FCE, 2010.
- Tras, Eva, *La Administración mexicana en transición*, México, Grupo Editorial Iberoamericana, 1991.
- Levare, Christian y Jove Bernard, *Metrópolis ingouvernables: Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Université Paris-Est Marne-la-Vallée (UPEMLV) Ecole des Ponts ParisTech, 2002.
- Lener Bertha, Uvalle Ricardo y Moreno Roberto, *Gobernabilidad y Gobernanza*, México, IAPEM-UNAM, 2012.
- Libro Verde sobre la cohesión territorial, "Informe Comisión de las Comunidades Europeas", Bruselas, Bélgica, 2008.
- Marshall, T.H., *Ciudadanía y clase social*, España, Alianza editorial, 1950.
- Maya Pérez, Hester y Cervantes Borjas, Jorge F. (coordinadores), *La producción de vivienda del sector privado y su problemática en el municipio de Ixtapaluca*, México, Facultad de Arquitectura, Investigación y Posgrado de la UNAM, Plaza y Valdés, 2005.
- Merino Huerta, Mauricio, *Problemas, decisiones y soluciones, enfoques de políticas públicas*, México, FCE-CIDE, 2010.

- Merino Mañón, José, *Ensayos sobre la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, IAPEM.
- Midaglia Carmen, Villarespe Reyes Verónica y Ziccardi Alicia (coordinadores), *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe*, México, colección CLACSO-CROP, 2013.
- Navarro J., Clemente y Rodríguez Ma. de Jesús, *Gobernanza Multi-nivel y sistemas locales de bienestar en España. El caso de las Diputaciones Provinciales*, Valencia, España, tirant, 2009.
- Navarro Yáñez, Clemente, *El sesgo participativo*, Córdoba, España, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Colección Politeya, Estudios de Política y Sociedad, núm. 13, 1999.
- Newman, Janet. *Remaking governance. Peoples, politics and the public sphere*, The Policy Press, University of Bristol, 2005.
- Núñez González, Patricia, *El enfoque de Gobernanza en el estudio de la obra vial de impacto significativo, estudio de caso: Distribuidor vial el molinito, Naucalpan de Juárez, Estado de México*. México, Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, FCPyS- UNAM, 2014.
- Pardo, Ma. del Carmen. (compilación), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004.
- Pascual, Ma. José, *La estrategia de las regiones y la gobernanza territorial*, Documento de trabajo, Junta de Andalucía, 2004.
- Pérez Romero, Alejandro, *Políticas Públicas de Vivienda en la Triada urbana: Zona metropolitana de la Ciudad de México, Pachuca y Querétaro*. México, Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, FCPyS-UNAM, 2007.
- Polo Martínez, Humberto, *Administración pública comunitaria y gobierno local en México: las autoridades auxiliares municipales*, México, INAP, 2012.
- Ponce Adame, Adelaida y Sánchez Gutiérrez, Gabriela, *Cooperación Internacional para el Desarrollo Local*, México, UAM-A e Instituto Mora, 2010.

- Ponce Solé, Juli, *Poder local y guetos urbanos, las relaciones entre el Derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*, Madrid, España, Ministerio de Administraciones Públicas, INAP y Fundación Carles PI i Sunyer. 2002.
- Porras, Francisco, coord. *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, México, Instituto Mora, 2012.
- Prats i Catalá, Joan, *De la burocracia al management, del management a la gobernanza (Las transformaciones de las administraciones públicas en nuestros tiempos)*, Madrid, España, INAP, 2005.
- *A los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*, La Paz, Bolivia, Plural editores, Barcelona, IIG, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2006.
- Pressat, Roland, *Diccionario de Demografía*, España, oikos-tau ediciones, 1987.
- Quinto Informe de Gobierno*, 2011, Presidencia de la República, México.
- Puga, Cristina y Luna, Matilde (Coordinadoras) *Protocolo para la evaluación de asociaciones*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales; El Colegio Mexiquense, 2012.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho Municipal*, México, Porrúa. 1985.
- Reyes, Román, (director), *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales, terminología científico social*, España, Universidad Complutense de Madrid-Plaza y Valdés.
- Rodolfo García del Castillo, *Los municipios en México: los retos ante el futuro*, CIDE, 1999.
- Rosas Ferrusca, Francisco Javier, *Gobernanza territorial: Modelo alternativo para el desarrollo urbano metropolitano, México*. Tesis de Doctorado, INAP, abril, 2014.
- Rojas Orozco, Cornelio, *El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la administración pública*, México, Poder Judicial-INAP, 2003.

Rosique y Sánchez, "Municipios metropolitanos de México: gobierno y gestión local en gobernanza", en Moreno Espinosa, Roberto (coord.) *El desarrollo municipal, factor estratégico en el posicionamiento de México en los escenarios políticos y sociales del siglo XXI*, México, UAEM-IAPAS, Sánchez Albarrán, Armando, *Cultura política regional en Zumpango*, México, Tesis de Doctorado en Sociología, FCPyS-UNAM, 2010.

Sagan, Iwona. *La política urbana, coaliciones de poder y la teoría del régimen urbano*, Universidad de Gdansk. Traducido por Rafael Zacarías, núm. 31/Primavera, México.

Salazar Medina, Julián, *Elementos Básicos de Administración Municipal*, México, UAEM, 2009,

Sánchez González José Juan, *Gestión pública y governance*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2006.

_____ *La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*, México, Plaza y Valdés, 2001.

Sánchez-Cervera de los Santos, Luis, *Ciudadanía participativa y administración municipal*, Pamplona, España, Aranzadi, 2011.

Santos, Boaventura y César Rodríguez, *El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita*, Rubí (Barcelona): Anthropos Editorial; México, UAM-Cuajimalpa, 2007.

Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino, *La comparación en ciencias sociales*, Madrid, Alianza Editorial, 1999.

_____ *La política. Lógica y método en las Ciencias Sociales*, México, FCE, 1992.

Secretaría de Desarrollo Social. *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, 2005.

SEDESOL, CONAPO e INEGI (eds.), *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010*, primera edición, México, 2012

- Sellers Jefferrey y Woffmann-Martinot, Vicente, *Gobernanza Metropolitana*, 2002.
- Shepsle, Kenneth A. y Bonchek, Mark S., *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*, México, Taurus-CIDE, 2005.
- Sorensen, Georg, *La Transformación del Estado (Más allá del mito del repliegue)*, Valencia, España, tirant lo blanch, 2010.
- Stewart y Stoker, *The future of local government*, Londres, Macmillan, 1989.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Madrid, Ariel, 2008.
- Tenzer, Nicolas, *La sociedad despolitizada*, España, Paidós, 1992.
- Tomlinson, J. *Globalización y cultura*, Oxford University Press, México, 2001.
- Torres Gutiérrez, Francisco José, *El análisis territorial aplicado al estudio de zonas urbanas marginadas, el caso de polígono Sur en Sevilla, España*, Junta de Andalucía, Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, 2004.
- Uvalle Berrones, Ricardo, *La transformación procedimental y democrática de la administración pública*, Toluca, IAPEM, 2005.
- Vargas Ruiz, Rodrigo, *Propuesta de una medición cualitativa de resultados: el caso de Hábitat para la Humanidad*, Sevilla, Universidad Pablo de Olavide, tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, 2013.
- Vicher, Diana, *El laberinto de Governance*, México, IAPEM, 2014.
- Villafuerte Rodríguez, Beatriz. "Gestión local de recursos, población y medio ambiente" en Bolaños Vera, Marta (coord.), en *Problemas contemporáneos de la población mexicana*, México, COESPO-Colegio Mexiquense, 2000.
- Villamar, Zirahuén. *Conceptos, gobernanza global y asociación México-Unión Europea en el G20*, México, CIICH-UNAM, 2011.
- Williamson, John. *A short history of the Washington consensus*. Artículo de la Fundación CIDOB para la conferencia "From the Washington Consensus towards a new Global Governance", Barcelona, septiembre de 2004.

Ziccardi, Alicia. *Ciudad del 2010, entre las sociedades del conocimiento y la desigualdad*.

Fuentes hemerográficas

Aguilar Villanueva, Luis F. El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 39, Caracas, octubre, 2007.

Ciudades, *Revista Red de Investigación Urbana*, México, núm. 91, 2011.

Devlin, Robert y Graciela Moguillansky, "Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo", en *Revista CEPAL*, 2009.

Graña, F. "Todos contra el Estado: usos y abusos de la "gobernanza", en *Revista Administración y Desarrollo*, ESAP, núm. 48, segundo semestre, 2007.

The New York Times, 21/04/12.

"Vivienda y alojamiento", en *Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada: Documentación Social*, Madrid, España, núm. 138, julio-septiembre, Caritas Españolas.

Ziccardi. "La participación ciudadana como componente de la gobernabilidad democrática: el caso del D. F.", en Bailón y Martínez Assad (coordinadores), *El Siglo de la Revolución Mexicana*, tomo II. México, INEHRM, 2000.

Fuentes en línea

Acta de sesión de instalación del Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México

file:///C:/Users/Admin/Downloads/Acta%20instalaci%C3%B3n%20Consejo%20_Valle%20de%20M%C3%A9xico.pdf

Agenda de la Administración Pública del Estado de México, México, ISEF, 2008.

También se puede leer en http://www.infosap.gob.mx/leyes_y_codigos.html

Artículos relacionados con la Gobernanza Metropolitana, http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/09_metropolis_es.pdf 23/04/12

Cabrero Mendoza, *et al.*, "Desigualdad y democracia en ciudades mexicanas. Análisis de la acción pública local en municipios urbanos marginados", en Casas Guerrero, Rosalba y Cartón de Grammont, Hubert, (2012) *Democracia, conocimiento y cultura*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales/Bonilla Artigas Editores, pp. 93 <http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/handle/IIS/4380> (23/08/15)

Delgado Jiménez, Alexandra (2010) De la participación ciudadana a la gobernanza urbana: transformaciones políticas y territoriales, Boletín CF+S, 44, pp. 67-78. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/aadel.html> [Consulta: 23 de abril de 2012]

Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea. 2001. Comunidades Europeas. Bélgica. http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/110109_es.htm

Mapa de Riesgo Metropolitano, los instrumentos de planeación, Evaluación. <http://www.informador.com.mx/jalisco/2011/306070/6/alcaldes-acuerdan-la-gobernanza-metropolitana.htm>

New York Times y los sobornos de Wal-Mart México, 30/04/12.

http://www.fundacionmepi.org/index.php?option=com_content&view=article&id=426:la-corrupcion-a-gran-escala-caso-walmart&catid=50:investigaciones&Itemid=68

Rhi-Sausi, J. L. *Desarrollo regional, sistemas productivos locales e innovación territorial*, http://www.observ-ocd.org/scripts/ftpisa.dll?fnew?ocd&actualidad/resum_Rhi_sausi.pdf 01/05/12

Stoker, Gerry. 2006. "Local governance research: Paradigms, theories and implications". www.ipeg.org.uk/staff/stoker/index.pht

Whittingham Victoria, "Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11, octubre, 2002.

ANEXO 1 FOTOS DE HZT

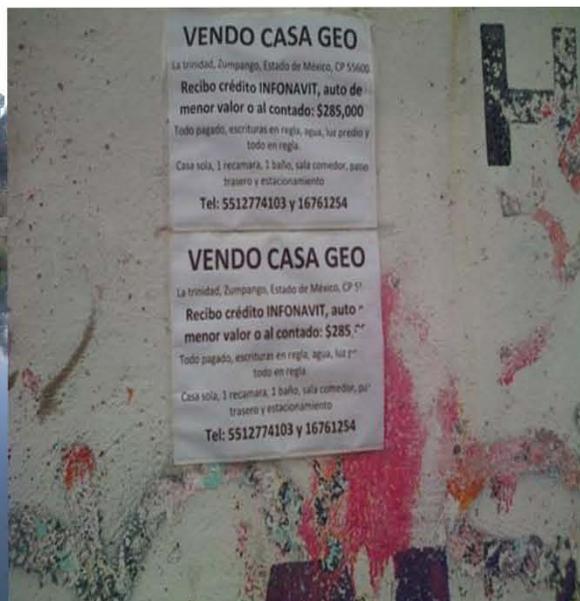


En el fraccionamiento Paseos San Juan, Zumpango, afirmaron que existió abuso de autoridad, policías detuvieron a colonos que pretendían manifestarse para bloquearan la carretera Los Reyes-Zumpango “(...) la acción constituye un abuso de autoridad porque el Gobierno Municipal acusó a los detenidos de algo que todavía no realizaban”. <https://edomex.quadratin.com.mx/Detienen-colonos-de-Zumpango-por-exigir-agua-potable-y-seguridad/> (02-03-14).



Habitantes pidieron al gobierno municipal de Zumpango que permitiera grupos de autodefensa, pues bandas criminales asolaban las comunidades. Aseguraron que en la zona opera una presunta banda de asaltantes que irrumpe en domicilios durante las madrugadas. Rompen con mazos las puertas y amagan a los ocupantes, los obligan a entregar facturas de autos y se llevan diversos objetos. Relataron que el gobierno municipal les pidió no utilizar armas de fuego durante los recorridos. Habitantes

de otras comunidades de Zumpango también han externado la posibilidad de crear grupos de auto-defensa. Afirman que la policía municipal es escasa y no vigila adecuadamente las colonias, por lo que los delincuentes pueden actuar sin problemas. <http://www.zumpango.net/pide-permiso-para-operar-grupo-de-autodefensa-en-zumpango/> (20-04-14).



Fotos Tomadas en ZHT



Fotos tomadas en el Pueblo de San Juan Zitlaltepec, Zumpango. Se ha incrementado el tráfico por las nuevas viviendas

ANEXO 2
FOTOS TOMADAS EN ANDALUCÍA, ESPAÑA

INVERSIÓN

48.000€

**PISO RESIDENCIAL
STA. BARBARA**

**2 DORMITORIOS, BAÑO, COCINA, SALÓN
2 PLAZAS GARAJES (SUPERFICIE)**

OPORTUNIDAD ÚNICA!! 954 652 287

The advertisement features a large starburst graphic containing the price '48.000€'. The background shows a photograph of a modern residential complex with multiple buildings and a parking area.





Visita de campo a barrios de Córdoba, España, Programa de Regeneración Urbana. La UPO debe evaluar el programa para que se siga financiando.



Sobre oferta de vivienda en Sevilla, España



Fotos tomadas en el polígono sur de Sevilla, España



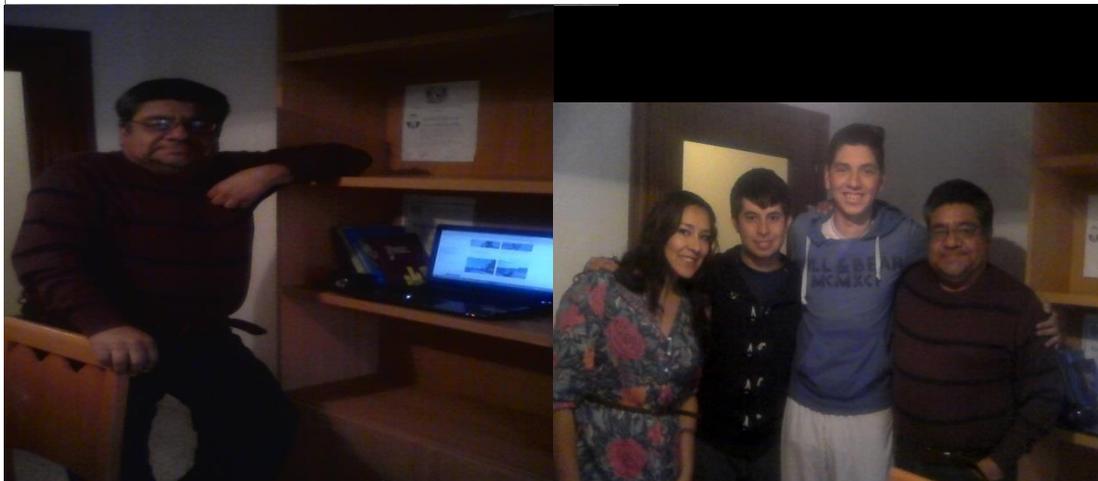
Foto tomada en el Centro de Madrid, Plaza del Sol. Manifestación por cierre de la Coca cola.



Mejor orden urbano y de vivienda en el Municipio de dos Hermanas, Andalucía, España



Abajo del Edificio, vive un indigente, a pesar de la tradición de los centros residenciales.



Residencia Estudiantil de la UPO



Regadera, el agua se calienta con la luz del sol

Casa Ecológicas portátil y armable en Andalucía, España

Uso del tren y mayor orden en la circulación de vehículos

