



## **Laboratorios de Vivienda (LAVs) y Conversatorios Metropolitanos:**

### **“Gobernanza Metropolitana: respuestas y retos ante el COVID19”**

Una conversación en el marco de los desafíos de la gobernanza metropolitana  
en América Latina y México

## **Nota Conceptual<sup>1</sup>**

**Abril 27, 2020**

---

<sup>1</sup> Autoras: Karol Yáñez Soria y Joselyne Luisa Maria Ramirez Hernandez. Con la contribución de: Anacláudia Rossbach.

## Desafíos de la gobernanza metropolitana en América Latina

El patrón de crecimiento urbano actual en América Latina y el Caribe (ALC) se observa en ciudades intermedias, en donde se concentra el crecimiento demográfico -predominantemente en situación de pobreza- y caracterizado por una expansión territorial desordenada que en general supera al crecimiento poblacional (OECD, 2015). Este fenómeno ha implicado la emergencia de ciudades conformadas por más de una entidad administrativa, trayendo consigo el reto de una gobernanza intermunicipal de territorios híbridos (urbano-rural) y con municipios dispares tanto en capacidades como en recursos.

La gobernanza metropolitana implica, además de una coordinación entre diferentes actores estatales (ej. municipalidades, estados, gobierno federal) y no estatales (ej. sociedad civil, sector privado, academia, etc.), la concertación y planeación. Es decir, una toma de decisiones consensuada y proyección hacia el futuro sobre el devenir de los territorios y sus sistemas a diferentes escalas –ej. la interface rural-urbano o la relación funcional entre aglomeraciones de ciudades, cultura y bienestar.

En este contexto, se destacan como algunos de los principales desafíos de la gobernanza metropolitana para la región (Síntesis LAV Gobernanza Metropolitana UHPH, 2018):

- (i) Reducir las asimetrías de poder entre diversos actores que inciden sobre los territorios metropolitanos (público, sector privado, y la sociedad civil en general) a través de metodologías y arreglos institucionales que promuevan pluralidad, colaboración e inclusión. Se enfatiza que las herramientas técnicas (ej. instrumentos financieros, identificación zonas para diferentes usos de suelo) y/o regulatorias (ej. leyes), no reducen asimetrías de poder, ni generan coordinación y concertación metropolitana por sí mismas.
- (ii) Desarrollar, fortalecer y entrecruzar diversas herramientas (tecnológicas, información y datos, regulatorias, financieras, fiscales, entre otras) que promuevan corresponsabilidad y colaboración entre diversos actores de la gobernanza metropolitana. Estas herramientas no se potencian sin espacios legítimos donde los actores metropolitanos coincidan para construir soluciones comunes y acuerdos ganar-ganar.
- (iii) Promover la vinculación entre políticas de vivienda, desarrollo urbano y regional, y las diferentes agendas públicas sectoriales.
- (iv) Mejorar las capacidades técnicas y políticas de los municipios, así como desarrollar funciones/roles que promuevan la construcción de una agenda pública coordinada entre diversos actores, la distribución de capacidades, y la corresponsabilidad entre gobiernos centrales/federales y locales.

No existe un modelo y/o ruta lineal y normativa para transitar hacia modos de gobernanza metropolitanos, ya que estos dependen y se construyen gradualmente desde las especificidades de los territorios y actores políticos (sus conflictos, alianzas y negociaciones).

En América Latina, los modelos de gobernanza metropolitana se han desarrollado a través de una variedad de arreglos formales e informales, acuerdos supra municipales o intermunicipales, y proyectos de planeación estratégica, sectoriales y territoriales.

## **Situación de la gobernanza metropolitana en México**

La última delimitación realizada por CONAPO/INEGI/SEDATU identifica 74 zonas metropolitanas dentro del territorio nacional que concentran el 63 % de la población del país. Con características muy variables y poblaciones que oscilan entre los 21 millones de habitantes (Zona Metropolitana del Valle de México) y 115 mil habitantes (Zona Moroleón Uriangato), el contexto mexicano no es la excepción y sigue la tendencia mundial de la metropolización.

Con la reciente Reforma de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOT y DU) en noviembre de 2016, se puede destacar la inclusión del capítulo Sexto sobre Gobernanza Metropolitana. Dentro de este capítulo, el artículo 36 establece, a diferencia de las leyes anteriores, una obligatoriedad de los mecanismos de coordinación metropolitana “asegurando la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad civil e instaurando las instancias de coordinación metropolitana”. Entre ellos, se encuentran las figuras de Comisión de Ordenamiento Metropolitano (COM) y el Consejo Consultivo (CC).

Sin embargo, aún con la presencia de este marco normativo, existe una escasa implementación y actividad de los mecanismos de gobernanza en la mayoría de las zonas metropolitanas. A excepción de algunos casos, las instancias promovidas a nivel metropolitano no cuentan con procesos de participación en la toma de decisiones que incluyan a los tres órdenes de gobiernos, a la sociedad civil o al sector privado. Lo anterior se ve reflejado, entre otros, en la casi inexistencia o desactualización de los Programas de Ordenamiento Metropolitano. De las 74 Zonas Metropolitanas del país sólo 18 cuentan con uno, de los cuales solo dos de ellos son posteriores a la promulgación de la LGAHOT y DU.

En este contexto, con el objetivo de identificar oportunidades de mejora legislativa en el ámbito metropolitano, SEDATU en coordinación con la Comisión de Zonas Metropolitanas y Movilidad del Senado de la República, han programado la realización de 12 foros en todas las regiones del país. De los cuales se han realizado dos en las zonas metropolitanas de La Laguna y de Guadalajara. Entre los principales elementos que se han destacado en dichas discusiones, se encuentran los siguientes:

- (i) Contar con un fundamento constitucional para las zonas metropolitanas, en particular, a lo relativo a la obligatoriedad de coordinarse entre los municipios que conforman una zona metropolitana, así como para observar el respeto de sus atribuciones y autonomía.
- (ii) Trabajar y proponer mecanismos que permitan una participación efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones a escala metropolitana, en particular para promover y entender cómo tiene que conformarse, funcionar y participar la figura de un Consejo Consultivo.

(iii) Definir los mecanismos e instrumentos de gestión de suelo que tienen que ser incluidos en los programas de ordenamiento metropolitano para contener la expansión urbana y mitigar/adaptarnos ante el cambio climático.

(iv) Activar y poner en marcha los espacios de diálogo, concertación, planeación y coordinación, así mecanismos para instrumentar y fortalecer la gobernanza metropolitana.

### Desafíos de la gobernanza metropolitana ante la emergencia COVID19:

Los retos anteriores se exacerbaban y/o se vuelven más apremiantes ante la actual crisis sanitaria, humana y económica, sin precedentes y que evoluciona continuamente, de la pandemia por coronavirus (COVID-19). Las economías se han paralizado y las sociedades han entrado en cuarentenas más o menos equiparables; situación que impacta de forma más severa a sectores vulnerables, de bajos ingresos o con acceso deficiente a vivienda y/o servicios básicos y equipamientos. En México, más del 50% de la población trabaja en el sector informal y vive en situación de pobreza o con alguna precariedad (La Jornada, 2020).

Asimismo, más de la mitad de las personas en el país, que han dado positivo al COVID19 son residentes de ocho zonas metropolitanas en el país (Véase Tabla 1). Frente a este escenario es probable que la mayoría de las personas afectadas por esta crisis de Salud y Bienestar, formarán parte de alguna de estas ocho zonas metropolitanas, particularmente personas económicamente y socialmente vulnerables.

**Tabla 1. Casos confirmados de COVID-19 en ocho zonas metropolitanas**

Nombre de la Zona	Entidades	Casos	Total, de casos por zona
Zona Metropolitana del Valle de México y Zona Metropolitana de Toluca	CIUDAD DE MÉXICO	327	524
	MÉXICO	171	
	HIDALGO	26	
Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala	PUEBLA	100	105
	TLAXCALA	5	
Zona Metropolitana de Guadalajara	JALISCO	104	104
Zona Metropolitana de Monterrey	NUEVO LEÓN	84	84
Zona Metropolitana de La Laguna	COAHUILA	62	70

	DURANGO	8	
Zona Metropolitana de Mérida	YUCATÁN	53	53
Subtotal	940		
Participación del total nacional	62%		

Fuente: Informe técnico del COVID-19 del día **02 de Abril del 2020** disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/544957/Tabla\\_casos\\_positivos\\_COVID-19\\_resultado\\_InDRE\\_2020.04.02.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/544957/Tabla_casos_positivos_COVID-19_resultado_InDRE_2020.04.02.pdf)

Ante este panorama, urge discutir las respuestas y retos actuales ante la emergencia. Entre las diferentes problemáticas e inequidades estructurales que sobresalen ante el COVID19, destacan las siguientes; y que en varios casos, se entrecruzan y pueden fortalecer los retos de la gobernanza metropolitana en México:

- **Participación ciudadana:** Promover diversos espacios y niveles de involucramiento de la sociedad civil en el diseño, la implementación y la evaluación de las respuestas ante la emergencia, a fin de garantizar que las medidas y acciones no infrinjan los derechos humanos, y que sean factibles y contribuyan a mejorar la calidad de vida de los habitantes.
- **Fortalecimiento de comunidad y alianzas intersectoriales:** Propiciar la creación de comunidades de ayuda y confianza mutua en distintos niveles. Desde redes el hogar/barrio (ej. para proveer alimentos y cuidados a población vulnerable); hasta espacios de diálogo entre el estado y sociedad para compartir conocimiento y reorientar políticas de desarrollo (ej. para generar economías alternativas y promover enfoques inclusivos para la generación de vivienda asequible y adecuada).

Un ejemplo es el programa “**punto a la comunidad**” en **Costa Rica** que ha redoblado esfuerzos ante el COVID19 para generar vínculos entre gobiernos locales y liderazgos comunitarios para identificar prioridades ante la emergencia, identificando dos tipos de respuestas: prevención individual (provisión de viviendas de alquiler temporal y hoteles para familias sin hogar) y acciones colectivas (habilitar facilidades públicas o privadas para ser habilitadas como albergues). Asimismo estos equipos, conformados por organizaciones comunitarias y ciudadanía en conjunto con gobiernos locales, están analizando cómo impulsar tanto a nivel local como nacional, un modelo de desarrollo que mejore: la vivienda (hacinamiento) y que contribuya con una reducción de emisiones de carbono y el uso de materiales adecuados, el espacio público y generación de empleos.

- **Gestión de información:** Entender las formas y canales adecuados para diseminar información (territorial y de infraestructura, y medidas de contingencia) que fomenten una toma de decisiones adecuada y oportuna, y que construya confianza entre los diferentes actores, comunidades y ciudadanía.

Un ejemplo es la instalación temporal de **puntos de higiene y salud en la CDMX** en el espacio público, que tienen como objetivo proporcionar información y servicios preventivos de salud, para lo cual se tienen unidades móviles, camiones equipados para brindar información general que se desplazan hacia los sectores de mayor vulnerabilidad.

La iniciativa de **carteiro amigo en Río de Janeiro, Brasil**, es un servicio de correo comunitario con mapeo algorítmico, utilizado en favelas donde las familias se inscriben en el servicio y con ello se crea una dirección y un número de identificación para realizar entregas y recolecciones de paquetes a domicilio, en contextos informales con tramas urbanas orgánicas, calles a menudo sin nombre y números sin secuencias lógicas.

- **Violencia y género:** Atender las condiciones de violencia intrafamiliar, sobre todo de mujeres, que puede incrementar en condiciones de aislamiento y permanencia en casa, así como vislumbrar intervenciones de largo plazo. Además, en las ciudades, y más en los barrios y asentamientos precarios, el impacto de la pandemia genera una excesiva carga de cuidados en las mujeres y niñas, donde ya en el período previo a la crisis sanitaria, las mujeres destinaban entre 22 y 42 horas semanales a actividades de trabajo domésticos.

Un ejemplo es la entrega en asentamientos precarios de **paquetes de canasta básica en Uruguay**, los cuales van acompañados de folletos de información con respecto a las medidas tomar ante la emergencia, así como de teléfonos públicos para que la población que sufra violencia intrafamiliar pueda comunicarse y pedir ayuda. Asimismo, se realizó un convenio con asociaciones civiles y academia para asesorar a quienes enfrenten cualquier tipo de violencia durante este periodo.

Otros ejemplos son la iniciativa **salud mental ante el confinamiento en Lima, Perú**, para abordar el impacto psicológico de la población ante la crisis, y en la iniciativa **Línea 123 Mujer en Medellín, Colombia**, especializada en violencia de género y que ha canalizado múltiples demandas durante la pandemia.

- **Vivienda y movilidad:** Mejorar las condiciones de hábitat y vivienda, con un enfoque de largo aliento, que activen el derecho a vivienda adecuada, asequible, accesible, adaptable, entre otros, así como mejorar las condiciones de movilidad colectiva y alterna (ej. infraestructura peatonal y ciclista). Algunas opciones, que deben ser cuidadosamente evaluadas para cada contexto son: ocupación de suelo vacante, utilización de las viviendas vacías, mejoramiento de barrios con un enfoque integral basadas sobre la recuperación del valor creado a través de inversión pública, diversificación de las formas en que se accede a vivienda, identificar nuevos materiales de construcción y energía que reduzcan el impacto ambiental, fomento a la autoconstrucción en suelo seguro, suspensión de pago de préstamos o créditos hipotecarios, etc.

Se generó el **programa nacional concurrente de arrendamiento, en Bogotá**, que apoya a quienes no pueden pagar la renta, a quienes dejaron de recibir su

arrendamiento, y en conjunto con agencias de cooperación internacional, también se apoya a la población migrante para acceder a un techo. A mediano y largo plazo, se está creando la **iniciativa banco de materiales** para fomentar la auto-construcción y producción de vivienda en segundos y terceros pisos en asentamientos informales o precarios con el fin de fomentar la cohesión social, brindar empleo a estos sectores y proveer de equipamientos y espacio público.

Se implantó el **programa de aplazamiento de la cartera de inmuebles en Uruguay** (pago de tierra o vivienda) para aliviar el gasto a las familias que necesitan los ingresos para transitar la emergencia.

Se puso a disposición un sistema de **bicicletas públicas en Villavicencio, Colombia**, para el uso de los trabajadores del sector salud.

- **Acceso a equipamiento y servicios básicos:** Garantizar y entender cómo llevar a cabo y de forma coordinada actividades esenciales como la recolección de basura, gestión del agua, acceso a alimentos, energía y salud.

Se implementó el programa para diferir **pagos de alcantarillado y energía en Bogotá, Colombia** para población que no puede pagar, además de conectar los servicios a quienes se les había cortado el servicio. También se está analizando el brindar subsidios en un porcentaje de la factura. Asimismo se implementó el **programa mínimo vital de consumo de agua** en áreas sin conexión sanitaria para garantizar que carrotaques aseguren el mínimo de agua en hogares de bajos ingresos sin costo.

Se están generando **bancos de alimentos en Iztapalapa, México y Montevideo, Uruguay** para distribución de alimentos domiciliaria llevada a cabo por comités locales.

- **Recuperación económica:** Desarrollar o diseñar mecanismos destinados a acciones y/o proyectos para la reactivación económica que apoye a las micro, pequeñas y medianas empresas. En particular, aminorar el impacto profundo de que los habitantes tienden a experimentar situaciones precarias, ya sea porque que tienen empleo precario en el sector informal sin acceso a protección social y/o que dependen de la actividad urbana para generar ingresos (y lo han perdido en la crisis). A esto se suma que muchos de los habitantes no pueden parar de trabajar, ya que están ligadas a los servicios esenciales de la ciudad y se exponen de manera desproporcionada al contagio.

En el corto plazo, se están realizando **transferencias de fondos en Colombia** para familias sin o de bajos ingresos \$150.00 USD (incluso utilizando teléfonos celulares), distribución de bonos canjeables con tarjetas y subsidios en especie como entregas de canasta familiar.

Se ha movilizó la iniciativa **“Haz barrio, compra local” en Morelia, México** para hacer un llamado solidario a contener el impacto económico en medio de la crisis sanitaria, que además genere comunidad y cohesión entre la población.



Fuentes: UN-Habitat, 2020; MINURVI, 2020; Plataforma Global del Derecho a la Ciudad, 2020; WEDO, 2020; CEPAL, 2020; IADB, 2020; UHPH LAV, 2020.

## Objetivo y preguntas clave para el conversatorio

En el marco de las actividades de la Red Nacional Metropolitana (RENAMET), SEDATU en coordinación con Cities Alliance organizan el conversatorio que tiene como propósito general contribuir a la implementación de la agenda 2030 y en particular se enfoca en el Objetivo de Desarrollo Sustentable (ODS) 11 “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. Esto impulsando alianzas para lograr los 17 ODS.

Ante los retos que representa la pandemia, el conversatorio busca **identificar respuestas inmediatas y retos ante el COVID19, así como analizar cómo éstos fortalecen los procesos de gobernanza metropolitana en México**. En este sentido, este conversatorio virtual será guiado por las siguiente preguntas:

### Pregunta general:

¿Cómo los retos y respuestas inmediatas ante el COVID19 se convierten en catalizadores para fortalecer los procesos de gobernanza metropolitana en México?

### Preguntas particulares:

1. ¿Qué fundamentos constitucionales podrían fortalecer los procesos de gobernanza metropolitana para la respuesta a la emergencia; al mismo tiempo que, favorecen la flexibilidad y autonomía de los municipios? ¿Qué formas de coordinación están emergiendo a raíz de la crisis COVID19 y cómo se pueden reforzar y/o escalar?
2. ¿Cómo trabajar y poner en marcha mecanismos innovadores que hagan efectiva la participación ciudadana en la toma de decisiones a escala metropolitana, en particular, cómo fortalecer la figura de los “consejos consultivos”? ¿Qué alternativas de participación ciudadana están emergiendo de la crisis sanitaria o cuáles ya funcionan en el país, y qué podemos aprender de ellas?
3. ¿Cuáles son los instrumentos de gestión de suelo para contener la mancha urbana? ¿Cómo integrar estos instrumentos a los actores y espacios de toma de decisiones? ¿Cómo incluir criterios de mitigación y adaptación ante crisis vez más frecuentes, como el COVID19 y riesgos climáticos?
4. ¿Cómo integrar dentro de la agenda metropolitana temas transversales y críticos que se hacen evidentes ante el COVID19; en particular, violencia y género, vivienda y movilidad, alternativas económicas para para los más vulnerables, y acceso a equipamientos y servicios básicos?

### Mensaje Clave





La reflexión principal es que la actual crisis sanitaria genera nuevas estrategias de coordinación, así como activa a actores clave para fortalecer la gobernanza metropolitana (ej. sociedad civil); por tanto, es importante reflexionar y entender cómo reconocer y potenciar dichas respuestas en aras de construir procesos más inclusivos, y sobre todo, que impacten positivamente sobre los territorios y poblaciones en condiciones más precarias de habitabilidad.

## Casos

El conversatorio contará con la participación de algunos invitados especiales para nutrir el diálogo con las siguientes perspectivas:

1. Ana Falu de la Red Mujer y Habitat. Tema: Género, planificación y gobernanza urbana.
2. Cid Blanco Junior, Experto Gobernanza Metropolitana. Tema: Experiencias de Brasil , el caso de Río de Janeiro.
3. Diego Monraz Villaseñor, Secretario de Transporte Estado de Jalisco. Tema: Movilidad
4. Lia Brum, Metropolis. Tema: Las respuestas a la emergencia y su correlación con la gobernanza metropolitana - una perspectiva global.
5. Fernando Paez, WRI. Tema: Resiliencia

Moderador: Ana Claudia, Cities Alliance

Comentarista: José Alfonso Iracheta Caroll, Director General del Instituto Nacional del Suelo Sustentable

## Referencias

CEPAL. 2020. América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales. Acceso:

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45337-america-latina-caribe-la-pandemia-covid-19-efectos-economicos-sociales>

Carrion, A. Dos caras del COVID. Acceso:

<https://www.eluniverso.com/opinion/2020/04/08/nota/7807410/dos-caras-covid-19>

IABD, 2020. Asian Coalition for Community Action. Acceso:

<http://www.achr.net/activities-acca.php>



La Jornada. 2020. En economía informal, 57% de empleados en México. Acceso: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/economia/2018/12/17/economia-informal-emplea-a-57-de-l-a-poblacion-en-mexico-7985.html>

MINURVI. 2020. La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe. Acceso: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45335>

ONU-Habitat .2020. Key messages: COVID and Informal Settlements. Acceso: [file:///Users/walter/Downloads/Final%20UN-Habitat%20Key%20messages-COVID19-informal%20settlements%20\(1\).pdf](file:///Users/walter/Downloads/Final%20UN-Habitat%20Key%20messages-COVID19-informal%20settlements%20(1).pdf)

Plataforma Global del Derecho a la Ciudad (2020). El Derecho a la Ciudad para enfrentar al COVID-19. Acceso: <https://www.right2city.org/es/the-right-to-the-city-facing-covid-19/>

UPHP. 2020. Laboratorio Urbano (LAV) Asentamientos Precarios y Vivienda Social: Impactos de la COVID19 y respuestas. Webinar 14 Abril, 2020.

WEDO. 2020. Feminist Solidarity and Resilience in Times of Crisis. Acceso: <https://wedo.org/feminist-solidarity-resilience-in-times-of-crises/>