
	<p><b>Sheila Ferniza Quiroz</b> ORCID: <a href="https://orcid.org/0000-0002-4025-9303">0000-0002-4025-9303</a></p> <p><b>Jesús Manuel Fitch Osuna</b> ORCID: <a href="https://orcid.org/0000-0003-2795-3357">0000-0003-2795-3357</a></p> <p><b>Efectos de las políticas públicas en la expansión urbana y la segregación residencial de la Zona Metropolitana de Monterrey. Una aproximación interdisciplinaria</b></p> <p>Páginas 183-193</p> <p>En:</p> <p>La interdisciplina en el estudio de la forma urbana. Impactos en la forma urbana / Elizabeth Espinosa Dorantes, Christof Göbel y Salomón González Arellano, coordinación de la publicación. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias y Artes para el Diseño, 2022. 223 páginas.</p> <p>ISBN: 978-607-28-2622-9</p> <p>Es parte de: <a href="https://doi.org/10.24275/uama.2001.9175">https://doi.org/10.24275/uama.2001.9175</a></p>
---	--

 <p>Universidad Autónoma Metropolitana Casa abierta al tiempo <b>Azcapotzalco</b></p> <p>Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco</p> <p><a href="https://www.azc.uam.mx/">https://www.azc.uam.mx/</a></p>	 <p>Ciencias y Artes para el Diseño</p> <p>División de Ciencias y Artes para el Diseño</p> <p><a href="https://www.cyad.online/">https://www.cyad.online/</a></p>	 <p>Departamento de Evaluación del Diseño en el Tiempo</p> <p><a href="https://evaluacion.azc.uam.mx/">https://evaluacion.azc.uam.mx/</a></p>
 <p>Área de Arquitectura y Urbanismo Internacional</p> <p><a href="http://aaui.azc.uam.mx/aaui/">http://aaui.azc.uam.mx/aaui/</a></p>		

	<p>Excepto si se señala otra cosa, la licencia del ítem se describe como Atribución-NoComercial-SinDerivadas</p> <p><a href="https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/">https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/</a></p>
---	---

## Efectos de las políticas públicas en la expansión urbana y la segregación residencial de la Zona Metropolitana de Monterrey. Una aproximación interdisciplinaria

**PALABRAS CLAVE:**  
segregación, expansión urbana, planeación urbana

**KEYWORDS:**  
segregation, urban sprawl, urban planning

### RESUMEN

Las ciudades han sido estudiadas desde diversas disciplinas como la historia, la economía, la geografía o la sociología, desarrollando teorías para explicar su crecimiento (Munizaga, 2000). En el análisis sobre el crecimiento de las ciudades, es posible identificar dos tipos de acercamientos: el primero, explica cómo se da el crecimiento urbano a partir de la configuración espacial y morfológica de ciudades existentes, y el segundo, busca definir la visión de ciudad a desarrollar desde los modelos urbanos, que tuvieron origen en la sociología y la economía. El objetivo de esta investigación fue definir los efectos de las políticas públicas de vivienda en la expansión urbana y segregación residencial de la Zona Metropolitana de Monterrey, para ello, se realizó una revisión de las políticas públicas federales de las últimas décadas que han orientado el desarrollo urbano y, en particular, la vivienda. Posteriormente, se analizó el estado actual de los planes de desarrollo urbano de los 18 municipios metropolitanos del área de estudio, así como la localización de la vivienda respecto a la vigencia de la normativa y los Perímetros de Contención Urbana (PCU) emitidos por el gobierno federal. El cumplimiento de la normativa en la escala municipal, incide en la localización de la vivienda, el mayor registro de ésta se presentó en municipios con planes de desarrollo urbano desactualizados. Así mismo, a pesar de la promoción de mecanismos para mitigar la expansión urbana desde el gobierno federal, como los PCU, la vivienda registrada no se localiza en las zonas prioritarias y más abastecidas de servicios y empleo.

### ABSTRACT

Cities have been studied from various disciplines such as history, economics, geography or sociology that have developed theories to explain their growth (Munizaga Vigil, 2000). In the approach to the growth of cities, it is possible to identify two types of dimensions: one that analyzes and seeks to explain how urban growth occurs based on the spatial and morphological configuration of existing cities; and the other that seeks to define the vision of the city to be developed from urban models, which originated in sociology and economics. The objective of this research is to define the effects of public housing policies on urban sprawl and residential segregation in the Monterrey Metropolitan Area. To do this, a review of federal public policies that have guided urban development, and particularly housing in recent decades is carried out. Subsequently, the status of the urban development plans of the 18 metropolitan municipalities of the study area is analyzed, as well as the location of the dwelling with respect to the update status of the regulations and the Urban Containment Perimeters (PCU) issued by the federal government. Compliance with regulations at the municipal level affects the location of the dwelling, the highest record of housing between 2010 and 2020 was in municipalities with outdated urban development plans. Likewise, despite the promotion of mechanisms to mitigate urban expansion from the federal government such as the PCUs, registered housing is not located in the priority areas that are better supplied with services and employment.

## Introducción

Los países latinoamericanos tienen el porcentaje más alto de población viviendo en ciudades, se estima un 80% (ONU Hábitat, 2012). Este crecimiento se dio de forma acelerada, excedió las capacidades de planeación de los gobiernos y generó una presión sobre el abasto de vivienda. Por una parte, las ciudades son concentradoras de población, servicios, empleos y otros satisfactores urbanos, sin embargo, no todas las ciudades se desarrollan de manera óptima para aprovechar estas concentraciones.

El crecimiento poblacional, en un inicio por migración desde las zonas rurales y, posteriormente, dentro de la misma ciudad o desde otras zonas urbanas, aumentó la demanda de vivienda. Uno de los principales problemas en la región latinoamericana es la segregación socioespacial, como consecuencia de la gran cantidad de asentamientos irregulares, el desarrollo de vivienda social en la periferia y el desplazamiento ocasionado por la renovación urbana (Álvarez-Rivadulla, Montero y Villamizar, 2019).

Algunas de las causas de estos problemas son los altos costos de la vivienda de las zonas centrales, la ausencia de oferta para todos los sectores de la población, la falta de políticas públicas de ordenamiento del suelo, la presión inmobiliaria por desarrollar en suelo adquirido a bajo costo en la periferia, la presión pública por ofertar vivienda económica y de interés social y, en años más recientes, los proyectos de renovación urbana en zonas centrales que, en ocasiones con discursos de repoblación o redensificación, desplazan a la población que aún habita en estas zonas.

En México, la construcción de vivienda social en las últimas décadas ha conformado nuevas morfologías de desarrollo urbano. La política pública federal que inició durante el sexenio de Vicente Fox (2000 al 2006) que buscaba abatir el rezago de vivienda (Maycotte y Sánchez, 2010), aceleró la expansión de las ciudades hacia las periferias.

Los terrenos más baratos y abundantes que permitían a las empresas desarrolladoras construir rápido, en serie y a bajo costo, se encontraban lejos de las zonas centrales de la ciudad y, usualmente, en áreas

desabastecidas de empleo, equipamiento, servicios y transporte. Estos terrenos también solían encontrarse en localidades con regulaciones urbanas más laxas e incluso inexistentes respecto a otras zonas centrales.

Ante la complejidad de la situación de la vivienda, un enfoque disciplinar único ya no es suficiente. Se interactúa con las ciencias sociales por la definición de las políticas públicas, pero también por las preferencias de la población, en particular, por el ideal de tener una vivienda propia en comparación con otros esquemas como la vivienda de alquiler. También incide la economía en la gestión del suelo, desde la perspectiva de la vivienda como un producto y no como un servicio o derecho, así como el impacto económico y de empleo de la propia industria de la construcción en los indicadores estatales y nacionales.

El estudio del crecimiento urbano se ha basado en disciplinas diversas que incluyen la historia, la economía, la geografía y la sociología, mismas que han desarrollado teorías para explicarlo (Munizaga, 2000). En el abordaje del crecimiento de las ciudades, es posible identificar dos tipos de acercamientos: el de los análisis que han buscado explicar cómo se da el crecimiento urbano a partir de la configuración espacial y morfológica de ciudades existentes; y aquel que busca definir la visión futura de ciudad ideal a desarrollar desde los modelos urbanos, que tuvieron origen en la sociología y la economía.

Desde la geografía se ha analizado la configuración que han tenido las ciudades en el tiempo. Existen planteamientos que reconocen las diferencias regionales de las ciudades y se adaptan a las condiciones particulares de ellas. En México, un cambio fundamental en el crecimiento urbano, en décadas recientes, es la discontinuidad de las áreas urbanizadas en el territorio (Negrete, 2010) lo que requiere la inclusión de esta nueva morfología en los modelos de crecimiento.

Por otra parte, desde la planeación urbana, las políticas públicas también inciden en la forma y lugar de crecimiento de las ciudades. En México, existen políticas públicas federales que determinan el rumbo a seguir en materia urbana, pero también los municipios tienen la facultad constitucional de tomar decisiones locales sobre el territorio. Las disparidades en las capacidades municipales tienen un impacto en el desarrollo de éstos.

Si bien, la relación entre políticas públicas, planeación y crecimiento urbano es un fenómeno estudiado, en México es relevante profundizar en lo que sucede a escala local debido a las competencias administrativas y las diferencias entre los municipios de una misma región.

Para sumar en ese sentido, en esta investigación se analiza el caso de la Zona Metropolitana de Monterrey, en el norte de México, que ha tenido un crecimiento en población, territorio y complejidad administrativa debido al aumento de municipios metropolitanos. Forma parte de las cinco zonas metropolitanas del país con más municipios, llegó a 18 en la delimitación realizada en 2015 (CONAPO, 2018). Y más del 90% del crecimiento de la población, entre el 2010 y 2020, ocurrió en diez de los municipios periféricos (Ferniza y Villarreal, 2021).

El objetivo de la investigación es definir los efectos de las políticas públicas de vivienda en la expansión urbana y la segregación residencial de la Zona Metropolitana de Monterrey, para ello, se realizó una revisión de las políticas públicas federales que han orientado, en las últimas décadas, el desarrollo urbano y, en particular, la vivienda. Posteriormente, se analizó el estado actual de los planes de desarrollo urbano de los 18 municipios metropolitanos del área de estudio.

## Metodología

Para evaluar las políticas públicas de vivienda se analizaron dos instrumentos, uno a nivel federal: los Perímetros de Contención Urbana (PCU) y otro a nivel local: la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el estado de Nuevo León (LAHOTDUNL), en específico, los requisitos establecidos para los municipios en materia de planeación urbana.

Los Perímetros de Contención Urbana, es una política pública federal instaurada a partir de las reformas urbanas del sexenio 2012-2018, su objetivo era contener la expansión urbana de las ciudades en México y, para ello, se establecieron tres categorías de localización de la vivienda: U1, U2 y U3. A todo aquello que está fuera de esas clasificaciones se le conoce como FC (Fuera de Contención).

Las categorías se definen en orden ascendente. La primera, U1, corresponde a aquellas zonas mejor abastecidas de servicios y que concentran más empleos. La segunda, U2, corresponde a aquellas zonas de mayor acceso a equipamiento, y la tercera, U3, es un *buffer* alrededor de las dos zonas anteriores que se prevé para crecimiento futuro.

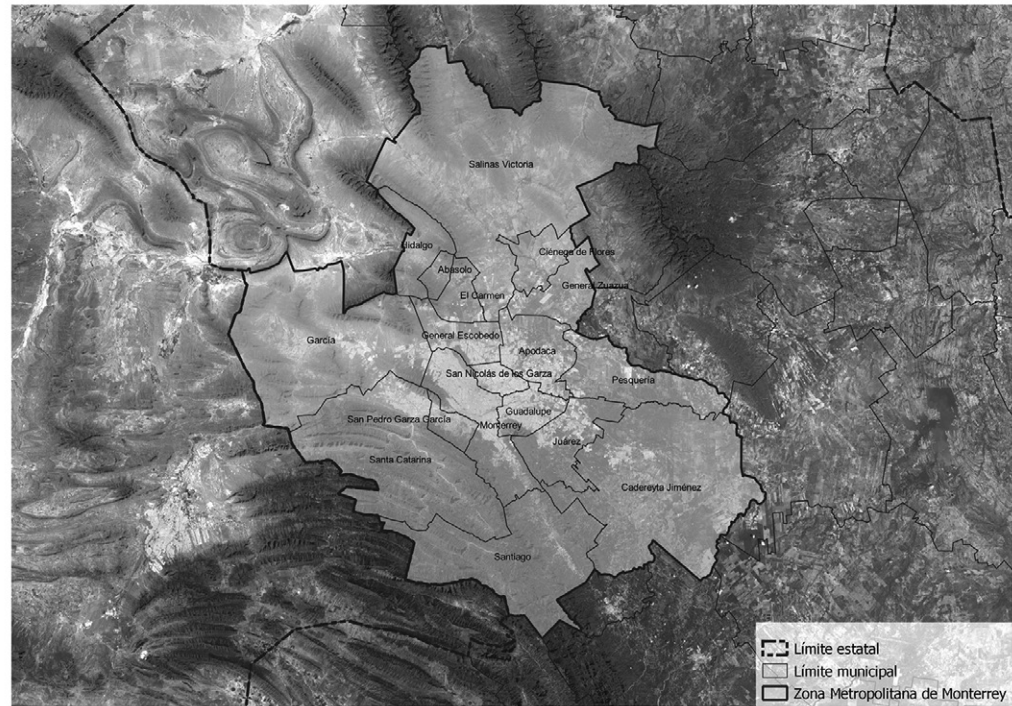
Por otra parte, en el nivel local, la LAHOTDUNL establece que los municipios deben contar con un Plan de Desarrollo Urbano, por ello se realizó una revisión del cumplimiento de esta obligación en los 18 municipios de la Zona Metropolitana de Monterrey.

Para evaluar la incidencia de las políticas públicas, primero se visibilizó la localización de la vivienda de interés social producida y registrada en los últimos diez años, del 2010 al 2020, en el Registro Único de Vivienda (RUV), después se estableció su relación con los Perímetros de Contención Urbana (PCU) y el estado actual de los planes de desarrollo urbano en cada uno de los municipios metropolitanos; por último, se presenta una secuencia de mapas que van incorporando cada una de las variables de estudio: las políticas públicas urbanas federales, las políticas públicas urbanas locales, y la localización de la vivienda de interés social.

También se presentan tablas que muestran el número de viviendas registradas en el RUV por municipio metropolitano en cada uno de los PCU y los porcentajes que representan respecto al total. En relación con el costo de la vivienda y haciendo uso de los datos disponibles en el RUV, se realizó una comparación por segmento de precio y localización de las viviendas en los Perímetros de Contención Urbana (PCU).

## Caso de estudio: Zona Metropolitana de Monterrey

La capital del estado de Nuevo León, Monterrey y su área metropolitana, es la segunda ciudad más grande de México con una población de 5.3 millones de habitantes y ha tenido una tasa de crecimiento promedio anual del 2.2% (CONAPO, 2018). El 24% de su Producto Interno Bruto (PIB) tiene origen en el sector industrial y en éste se ubica el 11% de las empresas de manufactura del país (Gobierno del Estado de Nuevo León,



**Figura 1.** Municipios de la Zona Metropolitana de Monterrey.  
Fuente: elaboración propia con datos del Marco Geoestadístico Nacional (INEGI, 2020). Fotografía satelital de ESRI.

2019). Como la mayoría de las ciudades en México, Monterrey presentó en los últimos años un crecimiento urbano expansivo, discontinuo, de baja densidad y disperso, con un crecimiento poblacional menor que su expansión territorial.

Monterrey se localiza en el corredor económico vinculado al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), muy cerca de la frontera texana de Estados Unidos. En la década de 1990, la ciudad se favoreció con la apertura económica del país y presentó un crecimiento en este rubro, así como en la inversión industrial, comercial y de servicios de fuentes nacionales e internacionales (García y Sousa, 2009).

Si bien es conocida por el municipio cabecera, Monterrey fue una de las ciudades pioneras en México en las que se manifestó la metropolización. Este fenómeno inició en el siglo xx, en la década de 1940, con un crecimiento que sobrepasó los límites municipales. Dentro de las primeras definiciones de las zonas metropolitanas en el país para el año 1960, se encuentra la de Luis Unikel, Crescencio Ruiz Chiapetto y Gustavo Garza Villarreal (1978), en donde, además de Monterrey, se integran los municipios de Guadalupe, San Nicolás de los Garza, Garza García y Santa Catarina.

Por otra parte, Negrete y Salazar (1986) plantean una definición de ocho municipios metropolitanos en 1980. Posteriormente, en el 2004, el gobierno federal publicó por primera vez el documento: “Delimitación de Zonas Metropolitanas de México”, que establece una base homologada para analizar las metrópolis en

el país, así como el desarrollo de programas vinculados. También se consideran los componentes geográficos y estadísticos, así como criterios relacionados con la política pública urbana y la planeación para la delimitación de estas zonas, incluyendo en estos criterios la integración funcional relacionada al empleo, la distancia que tienen desde y hacia la zona central de la ciudad, la cantidad de población ocupada, la densidad promedio, declaratorias existentes sobre zonas conurbadas y metropolitanas, y estrategias y programas de ordenación territorial.

En la última delimitación emitida en el 2018 con datos del año 2015, la ZMM cuenta con 18 municipios (Figura 1). Previamente hubo dos delimitaciones, la del año 2000 con 11 municipios y el año 2010 con 13 municipios (CONAPO, 2000, 2010 y 2018).

### Caracterización del problema

El crecimiento desproporcionado del territorio respecto al incremento poblacional en la Zona Metropolitana de Monterrey, se verifica con los datos generados por la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Gobierno del Estado de Nuevo León (2019) que determina que en 35 años, entre 1980 y 2015, la población pasó de 2.1 millones de habitantes a poco más del doble con 4.7 millones, mientras que la superficie territorial aumentó más de ocho veces de 12,000 a 100,000 hectáreas.

Al llevar estos datos a tasas de crecimiento promedio anuales, se estima que el crecimiento del territorio urbanizado ha sido de 21% promedio anual, con un

periodo crítico de 61% entre el año 2010 y el 2015. Por otra parte, la tasa de crecimiento poblacional ha sido del 3.5% anual en promedio. Esta disparidad ha ocasionado un descenso del 73% en la densidad de población promedio bruta de la ciudad que pasó de 175 habitantes por hectárea en 1980, a 47 habitantes por hectárea en el año 2015.

En la última década, se ha sumado una concentración del crecimiento de la población en zonas periféricas de la metrópoli. Del 2010 al 2020, más del 90% de este crecimiento sucedió en 10 municipios periféricos y, en contraste, Guadalupe, San Nicolás de los Garza y Monterrey, considerados municipios centrales, tuvieron una pérdida poblacional conjunta de 130,000 habitantes, aproximadamente (Ferniza y Villarreal, 2021).

### Definiciones y conceptos

El patrón de crecimiento de las ciudades incide en la localización de los usos del suelo incluidas las zonas residenciales o de vivienda. Históricamente, las ciudades han separado unos usos de otros, tanto por la distancia entre ellos a través de la expansión urbana, así como por las regulaciones en materia de desarrollo urbano.

Existen factores que han incidido en esta separación de los usos, tales como: la separación de las actividades industriales del resto de actividades, incluida la vivienda; el desarrollo de medios de transporte como el tranvía y la masificación del automóvil que permitieron la movilidad más rápida desde lugares alejados del centro; las normativas de uso de suelo que permiten o prohíben actividades en el territorio; el costo de la tierra, la disponibilidad de suelo, entre otros.

La división del espacio puede deberse a características físicas naturales y construidas o a condiciones sociales establecidas a través de la organización de la sociedad y su reflejo en el espacio. El estudio de estas condiciones surge del interés de la investigación social por los estudios urbanos que en México inició en la década de los sesenta del siglo xx, con los análisis sobre la marginalidad. De acuerdo con Schteingart (2015), destacaron dos corrientes, por un lado, la que consideraba que la marginalidad en Latinoamérica se debía

a la falta de estructuras de participación y dinamismo interno y, por otro lado, una corriente marxista atribuía las desigualdades al sistema capitalista reflejado en el territorio, la estructura de clases y las rentas del suelo.

La segregación se define, en términos generales, como la separación de algo o alguien de otra u otras cosas, o como la separación y marginación de una persona o un grupo de personas por motivos sociales, políticos o culturales (Real Academia Española, 2020). Martha Schteingart (2015) la define como: “Establecer una distancia social y espacial entre una parte y el resto”. Cuando esta separación se da en un territorio se le conoce como segregación espacial. La segregación espacial es definida por Rubalcaba y Schteingart como: “el grado de proximidad espacial de las familias que pertenecen a un mismo grupo social y su distancia con otros grupos (étnicos, raciales o socioeconómicos)” (2014:9).

Por otro lado, Francisco Sabatini presenta una definición similar para la segregación residencial que consiste en: “la aglomeración en el espacio de familias de una misma condición social, más allá de cómo definamos las diferencias sociales. La segregación puede ser según condición étnica, origen migratorio, etaria o socioeconómica, entre otras” (2006:7).

En las ciudades latinoamericanas, la segregación residencial durante el siglo xx se dio con el desarrollo de vivienda hacia las periferias, inicialmente de las clases altas que abandonaron los centros de las ciudades. Sabatini (2006), identifica tres rasgos en esa segregación: 1) que los grupos de estratos económicos altos se concentran hacia la periferia en una sola dirección; 2) los grupos de estratos económicos bajos también se establecen en las periferias, pero en zonas más lejanas y mal servidas, así como en algunas zonas decadentes del centro; 3) una diversidad de estratos sociales adicionales a los de las clases altas que se ubican en las mismas zonas.

De Queiroz Barbosa (2018), aborda las políticas públicas desde un enfoque territorial y morfológico, cuestionando, asimismo, los instrumentos de planeación urbana en las ciudades latinoamericanas y sus carencias para evitar los procesos predatorios en la construcción de las ciudades y en mediar los intereses públicos y privados en el territorio. Realiza una

evaluación crítica de los instrumentos de intervención urbana y su eficacia, cuestionando su aplicación sin restricciones y sin tomar en cuenta las formas de vivir la ciudad.

La ciudad es un sistema complejo que ha sido estudiado desde diversas disciplinas; pero para lograr un entendimiento integral, deben converger dos aproximaciones: la sociológica y la geográfica. Por un lado, los comportamientos sociales influyen en la conformación de la forma urbana, por otro, los espacios influyen en los procesos sociales que en ellos acontecen (Harvey, 1988). Luego entonces, las decisiones en torno a la planeación urbana y las políticas públicas que definen el desarrollo del territorio, influyen también en las condiciones sociales de las personas que lo habitan.

Mediante la revisión de literatura sobre ese tema, fue posible identificar que existen diferentes modelos de crecimiento en las ciudades, encontrando particularidades regionales como el caso latinoamericano en donde el crecimiento ha tenido un modelo que se vincula con los eventos históricos, económicos, políticos y sociales en esta zona. Se observa, de manera particular, el acelerado ritmo con el que se ha urbanizado y cómo ello ha impactado en las posibilidades de los gobiernos de planear acorde al desarrollo.

Dentro de esta misma región, las ciudades en México, en décadas recientes, presentan un crecimiento expansivo con características de baja densidad, dispersión y fragmentación, aumentando, cada vez más, las zonas urbanizadas a un ritmo mayor que el crecimiento poblacional, lo que provoca un consumo de suelo *per cápita* cada vez mayor.

La política de vivienda en México ha influido de manera directa en la expansión urbana y dispersa de las ciudades. Las decisiones tomadas en la materia y, sobre todo, aquellas que iniciaron a mediados del siglo xx, incidieron en la morfología y patrones de crecimiento de los entornos urbanos. La presión provocada sobre el abasto de vivienda derivado del acelerado ritmo de crecimiento poblacional por la migración de los entornos rurales a los urbanos y, posteriormente, el propio crecimiento al interior de las ciudades derivó en un impulso y financiamiento a la construcción de vivienda apoyado en el sector privado.

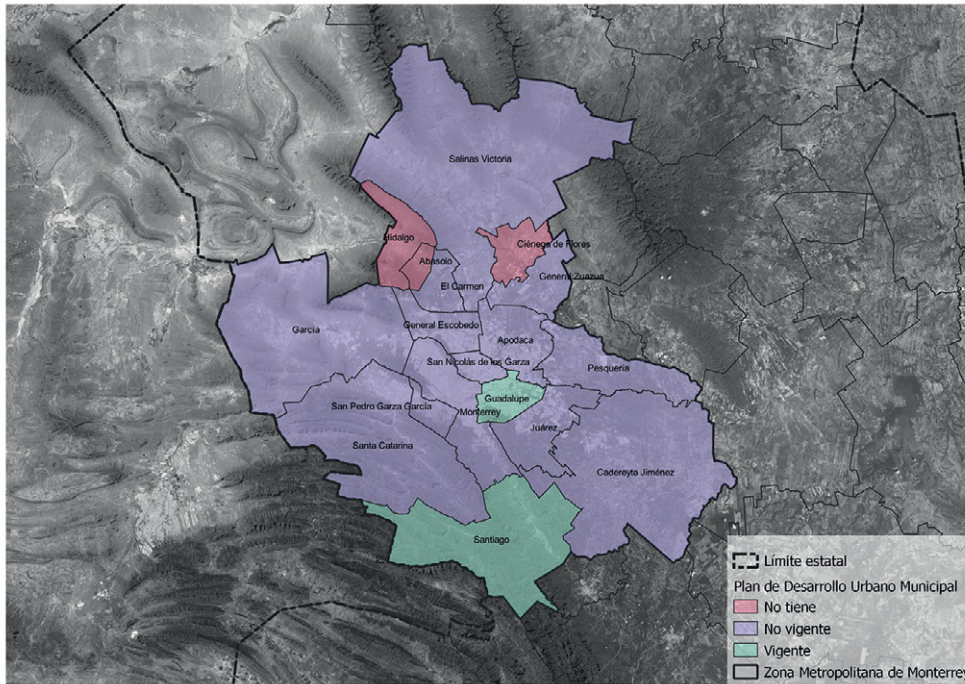
En las localidades de más de 5 mil habitantes, las viviendas pasaron de 7.5 millones en 1980 (INEGI, 1980) a 24.7 millones en el 2010, un aumento de 3.3 veces (INEGI, 2010). Una de las consecuencias que tuvo esta construcción de vivienda sin precedentes, fue la ubicación periférica de las viviendas ya que la prioridad se concentró en la cantidad de unidades habitacionales y se dejaron sin atender otros elementos territoriales.

La prioridad, al menos en el discurso, se encontraba en la dotación de vivienda a los sectores de la población en mayor situación de vulnerabilidad e ingresos bajos, sin embargo, datos posteriores evidenciaron que los subsidios y créditos fueron otorgados a población que no se encontraba en este sector, sino en mejores condiciones.

El gobierno federal estableció en la década de 1970 instituciones de vivienda que incluyeron al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), los cuales, en aquella época, llevaban el liderazgo del proceso de vivienda para las y los trabajadores, que incluía componentes como su diseño, construcción y localización.

Esta dinámica cambió en la década de 1990 con la entrada del neoliberalismo en el país y la transferencia de responsabilidades del Estado al sector privado. Fue entonces que las instituciones que antes eran responsables de un proceso integral pasaron a concentrar, fundamentalmente, la administración de los créditos hipotecarios. Si bien las dependencias federales asumieron un liderazgo en todos los rubros del proceso de vivienda, la responsabilidad sobre la planeación territorial es competencia de los municipios. Sin el acompañamiento federal, recayó únicamente en los municipios la definición o, en su defecto, la autorización de la localización de las viviendas en el territorio.

En un entorno administrativo ideal, esas decisiones territoriales estarían establecidas en los instrumentos de ordenamiento territorial, como los planes de desarrollo urbano, sin embargo, otros factores incidieron en la ubicación de la vivienda. Por un lado, las disparidades en las capacidades de planeación de los gobiernos municipales y, por otro, la presión de las empresas



**Figura 2.** Vigencia de los Planes de Desarrollo Urbano de los municipios de la ZMM.

Fuente: elaboración propia con datos de cada municipio. Fotografía satelital de ESRI.

inmobiliarias de desarrollar la vivienda de interés social en predios adquiridos a un bajo costo que se encontraban en la periferia, alejados de los centros de población, sin equipamiento, empleo, servicios y transporte.

Dada la relevancia de la vivienda, tanto en la dinámica poblacional como en la magnitud de ocupación del uso de suelo en el territorio, su localización periférica ha incidido en todos los ámbitos del desarrollo urbano. A pesar de su importancia, ha prevalecido una separación histórica entre la planeación territorial y la planeación de la vivienda, afectando también la organización social al generar una división socioespacial. Lo que se decide sobre la producción de la vivienda tiene repercusiones en cómo se distribuye la población, lo que también impacta en el desarrollo urbano territorial (Schteingart, 2016).

La expansión urbana ha sido reconocida como una de las principales problemáticas del país, por ello se han desarrollado políticas públicas que buscan mitigarla y avanzar hacia ciudades más compactas. A pesar de los incentivos para la construcción de vivienda de interés social en zonas más centrales, las periferias siguen concentrando las reservas territoriales destinadas a ese fin, excediendo incluso los límites urbanos establecidos desde el gobierno federal para contener la expansión.

Los tres estados del país que concentran mayores extensiones de reservas territoriales para la vivienda son: Nuevo León, Baja California y Chihuahua. Nuevo León triplica en extensión a los otros dos estados con 30,000 hectáreas, de las cuales cerca del 50% se encuentran más allá de los límites conocidos como Perímetros de Contención Urbana. Sin embargo, la expansión urbana

continúa hacia las periferias con el desarrollo de vivienda en la Zona Metropolitana de Monterrey. Davis (2016) determina algunas causas de esto: una falta de conexión y coordinación entre diferentes niveles del gobierno y el poco interés de los gobiernos locales de involucrarse en la planeación del territorio desde un planteamiento que incluya la vivienda y su ubicación.

### Análisis

La Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León fue publicada en el año 2017 y se encuentra alineada a la Ley General del mismo nombre. En ella se definen las competencias y distribución de responsabilidades de los municipios y el gobierno del estado en temas territoriales.

Respecto a las atribuciones de los municipios, en el artículo onceavo, sección primera se define como una responsabilidad: “Elaborar, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano” y en la sección segunda, “Formular, aprobar y administrar la zonificación prevista en los programas de desarrollo urbano” (Congreso del Estado de Nuevo León, 2019).

De la revisión del cumplimiento de este artículo 11, sección I en cada uno de los 18 municipios de la Zona Metropolitana de Monterrey, se encontró que los municipios de Abasco, Ciénega de Flores e Hidalgo no cuentan con un Plan de Desarrollo Urbano Municipal, mientras los restantes sí cuentan con estos planes, sin embargo, únicamente dos municipios: Guadalupe



**Cuadro 1.** Viviendas en el Registro Único de Vivienda (RUV) del 2010 al 2020 por municipio de la ZMM y PCU.

Municipio	FC	U1	U2	U3	Total mun	
García	2,504	2,593	70,061	26,414	<b>101,572</b>	21.55%
Juárez	1,723	6,813	59,215	24,539	<b>92,290</b>	19.58%
Pesquería	21,135	-	20,426	4,771	<b>46,332</b>	9.83%
Apodaca	3,600	7,642	17,094	15,309	<b>43,645</b>	9.26%
General Escobedo	2,906	4,220	22,536	8,810	<b>38,472</b>	8.16%
El Carmen	1,915	2	26,372	8,420	<b>36,709</b>	7.79%
Ciénega de Flores	3,746	453	14,292	6,297	<b>24,788</b>	5.26%
Salinas Victoria	459	628	14,176	9,416	<b>24,679</b>	5.24%
Cadereyta Jiménez	14,388	105	2,650	1,990	<b>19,133</b>	4.06%
General Zuazua	13,453	-	961	586	<b>15,000</b>	3.18%
Santa Catarina	1,038	1,118	8,583	574	<b>11,313</b>	2.40%
Guadalupe	23	2,431	3,956	3,519	<b>9,929</b>	2.11%
Monterrey	74	1,682	3,345	901	<b>6,002</b>	1.27%
San Nicolás de los Garza	-	770	450	-	<b>1,220</b>	0.26%
San Pedro Garza García	-	159	12	-	<b>171</b>	0.04%
Santiago	-	21	-	116	<b>137</b>	0.03%
Abasolo	-	-	-	-	-	0.00%
Hidalgo	-	-	-	-	-	0.00%
<b>Total por PCU</b>	<b>66,964</b>	<b>28,637</b>	<b>264,129</b>	<b>111,662</b>	<b>471,392</b>	
	14.2%	6.1%	56.0%	23.7%		

Fuente: Elaboración propia con datos del RUV.

y Santiago, los tienen actualizados en fecha posterior a la publicación de la Ley; en tanto que el resto de los municipios no los tienen vigentes y su publicación fue hecha entre los años 2001 y 2017 (Figura 2).

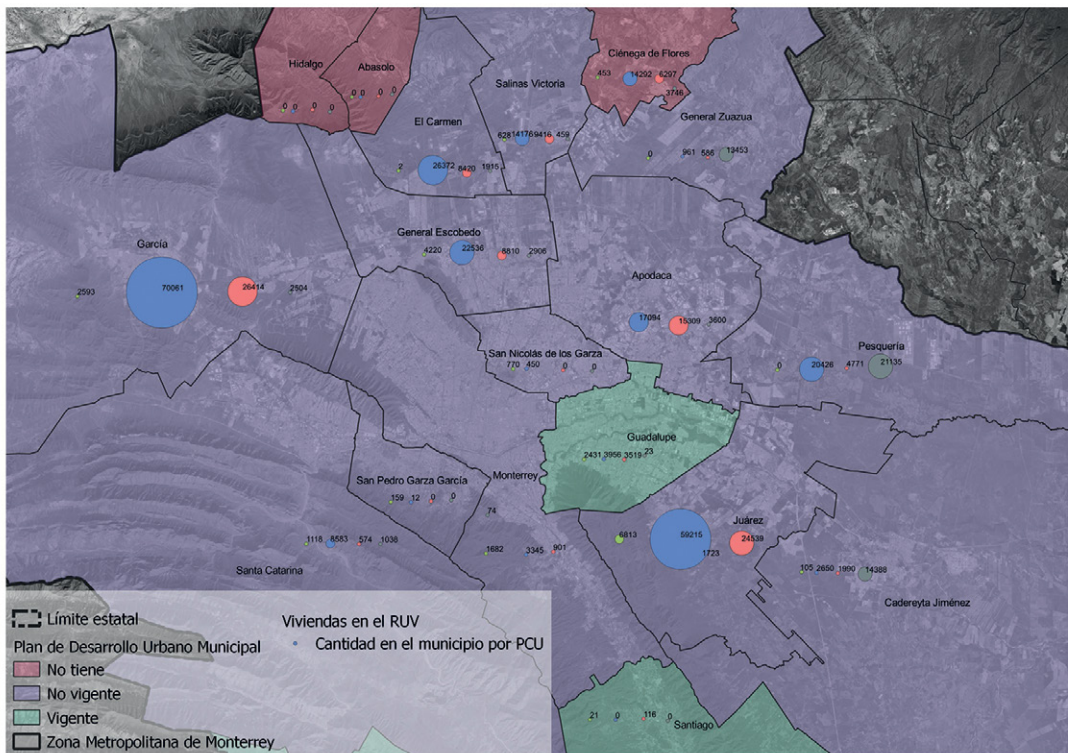
Después de revisar el nivel de cumplimiento municipal respecto a los planes de desarrollo urbano, se realizó una revisión de la vivienda producida entre el año 2010 y el 2020. Para este fin se utilizaron datos del Registro Único de Vivienda (RUV). La base de datos que se elaboró incluye el año de registro, la entidad y el municipio, el Perímetro de Contención Urbana (PCU) dentro del que se encuentra, el segmento respecto a la clasificación de CONAVI por precio, si es vertical u horizontal, la superficie y las recámaras.

Con estos datos se identificó que de los 18 municipios de la ZMM, únicamente 16 cuentan con registros de vivienda en este periodo. Los municipios de Hidalgo y Abasolo no cuentan con datos. De los municipios restantes, se tiene un total de 471,392 viviendas registradas, y el 50% de éstas localizadas en 3 municipios periféricos: García (21.55%), Juárez (19.58%) y Pesquería (9.83%). Respecto a los Perímetros de Contención Urbana, sólo el 6.1% se localiza en la zona denominada U1, que concentra las ubicaciones mejor abastecidas de empleo y servicios (Cuadro 1).

Al comparar la vigencia de los planes de desarrollo urbano con la localización de las viviendas registradas, se puede observar que si bien los tres municipios que más concentran registros cuentan con un plan, éste no se encuentra vigente ni alineado a la legislación estatal y federal actual. De los municipios que no cuentan con un plan de desarrollo urbano, el que más concentró registros de vivienda fue Ciénega de Flores. Sobresale, en la mayoría de los municipios, la localización de vivienda en el Perímetro de Contención Urbana U2 y en el municipio de Pesquería la mayor cantidad de viviendas localizadas fuera de estos Perímetros (Figura 3).

Con la misma base de datos elaborada, se realizó un análisis del valor de las viviendas registradas de acuerdo a la clasificación realizada por Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). De los hallazgos tenemos que no existen viviendas registradas para los costos más bajos, clase Económica (de 0 a 118 UMAS, hasta \$321,485 MXN) y Popular B1 (de 118 a 128 UMAS, hasta \$348,729 MXN).

La clase que predomina es Popular B2 que representa el 57% del total de vivienda registrada y se ubica mayormente en la zona U2 de los PCU. Destaca, asimismo, la baja cantidad de viviendas registradas en U1, que representa únicamente el 6.1% del total de



**Figura 3.** Viviendas por municipio y Perímetro de Contención Urbana (PCU). Fuente: elaboración propia con datos del Registro Único de Vivienda (RUV). Foto satelital de ESRI.

**Cuadro 2.** Viviendas en el RUV del 2010 al 2020 por clase, valor máximo y PCU.

Clase	Valor máximo MXN	FC	U1	U2	U3	Total clase
Popular B2	\$ 430,462	52,283	5,124	155,109	56,000	268,516
Popular B3	\$ 544,889	11,726	4,806	58,645	21,310	96,487
Tradicional	\$ 953,556	2,554	8,935	34,146	19,870	65,505
Media	\$ 2,043,334	401	9,772	16,229	14,482	40,884
Total PCU		66,964	28,637	264,129	111,662	471,392

Fuente: elaboración propia con datos del RUV.

vivienda registrada y la cantidad es menor para precios bajos que para precios más altos como Tradicional y Media (Cuadro 2).

## Conclusiones

Las ciudades y sus componentes, como la vivienda, son sistemas complejos y para su estudio participan diversas disciplinas. A partir del análisis realizado, es posible observar los efectos de las políticas públicas de vivienda en la expansión urbana y la segregación de la vivienda por precio en la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM).

Por una parte, inciden las políticas públicas desarrolladas en los diferentes niveles de gobierno, en particular desde el gobierno federal los Perímetros de Contención Urbana, pero también los efectos económicos del neoliberalismo en la privatización de sectores que antes eran competencia pública como el abasto de vivienda para los y las trabajadoras.

A lo anterior se suman los despliegues locales de esos efectos, en particular, las políticas públicas locales reflejadas en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, con la obligación de los municipios de emitir Planes Municipales de Desarrollo Urbano que gestionen el territorio desde el ámbito local.

En ese nivel inciden, además de la legislación estatal y la planeación local, los intereses privados y de desarrollo inmobiliario que, derivado de reformas a la gestión del suelo, han impulsado el crecimiento de vivienda en la periferia y en áreas discontinuas y desvinculadas de la mancha urbana inicial de la metrópoli, lo cual se refleja en el crecimiento de población mayoritario en los municipios periféricos y la pérdida de población en municipios centrales. La población habita en donde la vivienda que pueden pagar se construye.

El cumplimiento de la normativa en la escala municipal incide en la localización de la vivienda, el mayor registro de viviendas en el periodo analizado (2010 y

2020) se presentó en municipios con planes de desarrollo urbano desactualizados.

A pesar de la promoción de mecanismos para mitigar la expansión urbana desde el gobierno federal como los Perímetros de Contención Urbana (PCU), la vivienda registrada no se localiza en las zonas prioritarias y más abastecidas de servicios y empleo. Esto evidencia la desconexión entre los diferentes niveles de gobierno, así como la descoordinación entre municipios dentro de la misma zona metropolitana, condición identificada por otros autores en la literatura.

Respecto a la vinculación entre ubicación y precio, las viviendas de menor costo son las que más alejadas se encuentran. Las clases Popular B2 y Popular B3 con costos menores a los \$550,000 pesos, son las que predominan en ubicaciones fuera de los Perímetros de Contención Urbana y también son las cantidades más

bajas en la mejor localización que es la zona denominada U1. Esto evidencia que la población de menores recursos se ve aún más afectada al ser desplazada a zonas periféricas y/o desabastecidas de empleo y satisfactores urbanos.

La vivienda de interés social tiene el potencial de ser un instrumento para la densificación de la ciudad, sin embargo, existen algunas barreras que lo dificultan. Entre ellas se encuentran el enfoque hacia una economía basada en la industria, la gestión del suelo, su disponibilidad y costo, la permanencia de grandes diferencias en el poder adquisitivo y lo costoso de la vivienda, algunos retos específicos de topografía, así como la ausencia de coordinación metropolitana hacia un esfuerzo conjunto de densificación en los municipios, en lugar de los esfuerzos individuales y fragmentados en materia de planeación urbana.

## Bibliografía

- De Queiroz Barbosa, E. R. (2018), *De la norma a la forma*, México. UNAM.
- García, Ortega, R. y Sousa, González E. (2009), "Metropolización y crecimiento urbano periférico. El caso del Área Metropolitana de Monterrey", en García Ortega, R. Arzaluz Solano, S. y Fitch Osuna, J.M. (Eds.), *Territorio y ciudades en el noreste de México al inicio del siglo XXI*, Tijuana, México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Harvey, D. (1988), *Social justice and the city*, Gran Bretaña, Ipswich Book Co.
- Maycotte, Pansza, E. y Sánchez, Flores E. (2010), "Ciudades dispersas, viviendas abandonadas: la política de vivienda y su impacto territorial y social en las ciudades mexicanas", en ACE: *Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 5, 14, pp. 19-32.
- Munizaga, Vigil G. (2000), *Diseño urbano teoría y método*, México, Alfaomega (2da ed.).
- Negrete, Salas E. (2010), "Las metrópolis mexicanas: Conceptualización, gestión y agenda de políticas", en Garza, G. y Schteingart, M. (Eds.), *Los grandes problemas de México Tomo. II. Desarrollo urbano y regional*, D.F., El Colegio de México.
- Rubalcaba, R. M., y Schteingart, M. (2014), *Ciudades divididas: Desigualdad y segregación social en México*, México, El Colegio de México.
- Schteingart, M. (2016), "Políticas habitacionales y gobernanza", en *Vivienda INFONAVIT*, 1,1, 16-21.
- Schteingart, M. (2015), "La división social del espacio en las ciudades", en Schteingart, M., *Desarrollo urbano-ambiental, políticas sociales y vivienda. Treinta y cinco años de investigación*, México, D.F., El Colegio de México.
- Unikel, L., Ruiz Chiapetto, C. y Garza Villarreal, G. (1978), *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*, D.F., México, El Colegio de México.

## Referencias electrónicas

- Álvarez-Rivadulla, M.J, Montero, S. y Villamizar Santamaría, S. (2019), Hacia ciudades incluyentes, el ODS 11 y el reto de la segregación socioespacial en América Latina. Bogotá: Centro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe. <https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2019/12/Documento-CODS-Ciudades-Sostenibles.pdf>
- CONAPO (2018), Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015, en <https://www.gob.mx/conapo/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015>
- CONAPO (2010), Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010, en [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas\\_metropolitanas\\_2010](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2010)
- CONAPO (2000), Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2000, en [http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Zonas\\_metropolitanas\\_2000](http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2000)
- Congreso del Estado de Nuevo León (2019), Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León. [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/leyes/ley\\_de\\_asentamientos\\_humanos\\_ordenamiento\\_territorial\\_y\\_desarrollo\\_urbano\\_para\\_el\\_estado\\_de\\_nuevo\\_le/](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_asentamientos_humanos_ordenamiento_territorial_y_desarrollo_urbano_para_el_estado_de_nuevo_le/)
- Davis, D. (2016), Case study compendium: Understanding the barriers and enablers to densification at the metropolitan level. Qualitative evidence from seven Mexican cities, en <https://research.gsd.harvard.edu/mci/portfolio/2226/>
- Ferniza, Quiroz S. y Villarreal, Leos C. (2021), "DistritoTec: un modelo de redensificación en Monterrey, México", en *Vivienda Infonavit*, 5, 1, 136-143. <https://online.flippingbook.com/view/925295510/142-143/>

- Gobierno del Estado de Nuevo León (2019), Nuevo León en cifras, en <http://datos.nl.gob.mx/>
- INEGI (2020), Marco Geoestadístico. Censo de Población y Vivienda 2020. <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=889463807469>
- INEGI. (2010), X Censo General de Población y Vivienda 2010. Tabulados básicos - Vivienda. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1980/#Tabulados>
- INEGI (1980), X Censo General de Población y Vivienda 1980. Tabulados básicos - Vivienda. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1980/#Tabulados>
- Negrete, Salas M. E. y Salazar, Sánchez H. (1986), Zonas metropolitanas en México, 1980, *El Colegio de México: Estudios demográficos y urbanos*, 1, 1, 97-125, en <https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/issue/view/57>
- ONU Hábitat (2012), Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana. Kenia: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat. <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Estado%20de%20las%20Ciudades%20de%20Am%C3%A9rica.pdf>
- Real Academia Española (2020). *Diccionario de la Lengua Española*, Segregar. <https://dle.rae.es/segregar?m=form>
- Sabatini, F. (2006), La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-segregaci%C3%B3n-social-del-espacio-en-las-ciudades-de-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>