

# La política pública para la vivienda social ubicada en la periferia de la ciudad de Monterrey, Nuevo León, México

JORGE LEAL IGA\*  
KARLA ANNETT CYNTHIA SÁENZ LÓPEZ\*\*  
RAÚL EDUARDO LÓPEZ ESTRADA\*\*\*  
ADRIANA VERÓNICA HINOJOSA CRUZ\*\*\*\*  
*Universidad Autónoma de Nuevo León (México)*

*Recibido: 23-05-2013*

*Aceptado: 09-09-2013*

**Resumen:** El crecimiento demográfico en las ciudades más grandes del norte de México aunado a los procesos de industrialización en el mercado internacional han marcado la pauta en su desordenado crecimiento urbano, con desarrollos habitacionales compuestos por hogares que buscan la oportunidad laboral situándose hacia las periferias de dichas ciudades sin contar con el equipamiento urbano mínimo para cumplir las necesidades del entorno para sus habitantes. En el presente artículo se exponen algunos de los factores causantes de dicho fenómeno y se analizan los aspectos del marco legal que se aplican en los conjuntos habitacionales ubicados hacia la periferia de la ciudad de Monterrey, México, así como los programas estatales y municipales que proponen el marco del desarrollo social para dichos desarrollos.

**Palabras clave:** Vivienda social en la periferia, crecimiento demográfico y urbano, marco legal para la vivienda, programas sociales de vivienda.

**Title:** Public policy for social housing located on the outskirts of the city of Monterrey, Nuevo Leon, Mexico.

**Abstract:** The demographic growth in the largest cities in the North of Mexico, in addition to the international market industrialization processes have set a pattern of a disordered urban growing by means of housing developments of households who seeking labor chances, get located at the suburbs without the minimum urban equipment requirements that comply to the surrounding residents needs. In the present paper it is exposed some of the factors that produce this phenomenon and analyzes the legal aspects that apply on those housing developments located at the suburbs of the Monterrey city, and the government programs that propose the social development framework for those developments.

**Keywords:** Social housing in the suburbs, demographic and urban growth, legal framework for housing, social housing programs.

## INTRODUCCIÓN

Los problemas sociales provenientes del crecimiento urbano en las ciudades suceden en el mundo entero, para Golay y Özden (2007), la aceleración en el proceso de urbanización a nivel

mundial empezó en los años cincuenta y se estima que ese crecimiento dará lugar a una tasa del 65% para el año 2050 (Golay y Özden, 2007:10), en dicho crecimiento hay que tomar en cuenta que la vivienda es la unidad básica del crecimiento urbano (UN-Habitat, 2012).

\* Candidato a Doctor en Filosofía con orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas de Bienestar Social en la Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano de la UANL. Profesor de la Facultad de Contaduría Pública y Administración de la UANL.

\*\* Doctora en ciencia política y sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Subdirectora de Estudios de Posgrado en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

\*\*\* Doctor en Antropología. Profesor e investigador de la Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

\*\*\*\* Doctora en Filosofía con orientación en Administración y Coordinadora del Programa doctoral de Contaduría en la UANL.

En general en todo el territorio nacional mexicano, hay un incremento significativo en el crecimiento urbano que comprende el período de 1980 hasta el año 2000 (Álvarez de la Torre, 2010:109), la modernización de las ciudades impactada directamente por el proceso de reestructuración económica que inicia en la década de los ochenta, se manifiesta en la política de adelgazar el papel de Estado dándole prioridad al proceso de globalización en el territorio nacional, la intensa expansión periférica ha traído también un incremento en el número de municipios conurbados en la capital de la República Mexicana (Cruz, 2000).

Las periferias residenciales toman identidad hacia las décadas centrales del siglo XX dado el crecimiento acelerado por los fuertes procesos de industrialización, en dichos desarrollos predominan los llamados barrios dormitorio que se caracterizan por la segregación social entre otras cosas, por sus deficiencias de accesibilidad (Arteaga, 2005), entre 1950 y 1960 la movilidad poblacional en la República Mexicana se dirigió principalmente hacia el centro del país, en segundo lugar a Monterrey y luego a otros destinos (Bazant, 2010:483).

Muchos años después hacia 1990, la reubicación no solo de la población, sino de la industria y los servicios hacia la periferia han hecho su contribución al crecimiento de suburbios pero de baja densidad, lo que incrementa el costo por la provisión de infraestructura pública de parte del gobierno (UN-Habitat, 2009).

#### *El concepto de periferia urbana, periferia dispersa y periferia difusa*

Dado el fenómeno del desarrollo habitacional hacia las periferias, Arteaga (2005) considera que debe entenderse por periferia urbana al área residencial calificada negativamente dadas las condiciones de marginalidad y deficiencia con que se construyeron a mediados del siglo XX, de hecho el concepto de periferia se refiere al proceso de agregación temporal en relación con un centro en términos de: distancia, dependencia y deficiencia, ésta última refiriéndose a las condiciones de marginalidad, subequipamiento y subnormalidad (Arteaga, 2005:99).

Según Bazant (2010), la periferia urbana es un fenómeno social y espacial dado por una dinámica cambiante que se presenta dentro de una línea virtual sobre el contorno de cualquier ciudad, donde difícilmente se puede establecer un límite entre lo urbano y lo rural, la dinámica de la periferia urbana se va dando mediante una franja de transición en la que áreas con usos de suelo tanto urbano como rural con viviendas dispersas que se consolidan conforme pasa el tiempo a través de su densificación, y ese uso de suelo rural va desapareciendo al mismo tiempo que la frontera urbano-rural se desplaza hacia una periferia más distante creando la nueva franja de transición (Bazant, 2010: 483 y 484).

En Europa ocurren dos tipos de urbanización periférica producto de fenómenos distintos que son la urbanización dispersa y la urbanización difusa, ambas contienen como denominador común: la baja densidad, la fragmentación y la especialización del espacio (Giampino, 2010:32).

La urbanización dispersa es un modelo de asentamiento emergente en el que prevalece la dispersión de actividades de diferente tipología donde su indeterminación la identifica como un lugar inestable sin ser aún urbano pero ya no rural, ubicada en la frontera entre ambos en términos tanto espaciales y administrativos como conceptuales, donde conviven asentamientos humanos y agrícolas. Es un lugar que tiene su razón en la lógica del mercado antes que la dinámica del crecimiento demográfico, y por ello presenta segregación social entre áreas marginales pobres contra áreas privadas ricas, así como dificultad en la movilidad casa-trabajo y hacia los usos de servicios (Giampino, 2010:29).

La urbanización difusa a diferencia de la dispersa es un fenómeno "fisiológico" producto de las innovaciones en los sistemas de transporte, generada por sistemas urbano-territoriales del éxito del desarrollo económico ligados a la pequeña y mediana empresa, acompañadas por la urbanización de espacios cerca de las áreas metropolitanas que con el aumento en el ingreso de las familias, causa también la búsqueda de lugares menos congestionados ambientalmente por diversos grupos sociales (Giampino, 2010:35).

Arteaga (2005) también se refiere al apreciado concepto urbano europeo y aunque le llama "periferia dispersa", define algunas de sus características como la *no* dependencia del centro de las ciudades, las cualidades medioambientales y la "difusión" de lugares de trabajo cualificados, lo cual certifica que igualmente se refiere a una periferia difusa.

En Latinoamérica la periferia difusa aun se encuentra pendiente con ciudades industrializadas donde se construye esa vivienda periférica para los grupos de menores recursos económicos en barrios con equipamiento deficiente o incluso desprovistos de ello (Arteaga, 2005:103), por lo que podríamos llamarlo todavía periferia urbana dispersa tal es el caso del Área Metropolitana de Monterrey.

#### *Política pública de vivienda social en otros países de Latinoamérica*

El modelo de crecimiento que han adoptado muchas ciudades de Latinoamérica de crecimiento urbano expansivo, donde se van incorporando grandes extensiones de terreno para la construcción de vivienda unifamiliar en suburbios puede resultar costoso en la dotación de transporte e infraestructura al compararlo contra la opción de redensificación de áreas ya urbanizadas

más céntricas, pero las bondades de esa opción (redensificar) están por analizarse y no hay certeza en los costos e impactos de ello (Salazar, 2001:22).

El Concejo de Bogotá en Colombia debatió en los años 60s sobre los beneficios y perjuicios que tendría la ciudad al decidir entre el modelo de crecimiento de suburbio americano con expansión hacia la periferia, o el de ciudad densa al estilo europeo. Al confrontar el deseo de tener terreno propio y el automóvil particular contra las dificultades de implementar un sistema de transporte público masivo por el gobierno, la decisión fue que la ciudad debería densificarse en el centro pero crecer con barrios unifamiliares en la periferia (Salazar, 2001:22).

Los estudios en Colombia en 1960 y 1970 mostraron la imposibilidad de adoptar el patrón de suburbio americano para las ciudades del país porque para ello se requería de un nivel de ingresos muy alto dentro de la población para soportar los costos de la ciudad de baja densidad, al costear la red de autopistas e infraestructura necesarias y la participación privada (Salazar, 2001:23), lo cual en teoría dificultó la opción de expandir la mancha urbana en suburbios por la construcción de vivienda social.

Para Hidalgo (2007), la vivienda social es la producida por medio de las políticas habitacionales destinadas a los grupos sociales que no pueden acceder a la vivienda ofertada por el mercado inmobiliario mediante sus propios recursos económicos (Hidalgo, 2007:60).

El intento de afrontar el déficit habitacional con producción de vivienda masiva en Chile trajo consigo problemas de segregación social y fragmentación física del espacio urbano en las ciudades porque significó altos costos para los habitantes que se manifestaron en la deficiente construcción de las viviendas, así como superficies mínimas habitables en grandes desarrollos localizados en la periferia de las ciudades (Hidalgo, 2007:58).

Los argumentos presentados en éste apartado impulsan hacia el planteamiento de la pregunta: ¿cómo se ha desarrollado la política pública para la vivienda social en el caso de la periferia del Área Metropolitana de Monterrey?

El presente artículo se elaboró con información proveniente de instituciones internacionales que abordan el tema de la vivienda social, así como estudios relacionados principalmente en Latinoamérica y Europa, y de las leyes y programas vigentes para su aplicación en México particularmente las que atañen al estado de Nuevo León y la ciudad de Monterrey.

El escrito se compone de tres secciones. En la primera se presenta una semblanza del crecimiento demográfico y su consecuente crecimiento urbano en el Área Metropolitana de Monterrey. En la segunda sección se aborda el marco legal para la vivienda sobre todo hacia la periferia de la ciudad de Monterrey y la ob-

tención de la *tierra barata* para la vivienda social. En la tercera sección se profundiza en el análisis de los programas de apoyo a la vivienda social aplicables a los conjuntos habitacionales ubicados en la periferia tanto del estado de Nuevo León como en el municipio de Monterrey y su área conurbada.

Con los argumentos vertidos en el presente estudio se pretende establecer algunas precisiones con respecto a la viabilidad de las políticas públicas que en éste momento tienen aplicación en los conjuntos habitacionales que se ubican hacia la periferia de la zona metropolitana de la ciudad de Monterrey, para encontrar su pertinencia o sus áreas de oportunidad.

## EL CRECIMIENTO URBANO PERIFÉRICO EN LA ZONA METROPOLITANA DE MONTERREY

En el proceso de urbanización en México se han venido suscitando eventos que dan lugar a la expansión, como el decremento demográfico que van sufriendo las áreas centrales de las ciudades principales mientras que los suburbios continúan su expansión espacial, dado es el caso de la Ciudad de México cuyo núcleo principal ha perdido el 45% de su población al mismo tiempo que sus áreas suburbanas se han incrementado desde el año 1960 (UN-Habitat, 2009).

Según el modelo de Newling (1978) en Álvarez de la Torre (2010), la densidad de población exclusivamente en ciudades anglosajonas se distingue por un centro con densidad de población baja, con un espacio inmediato al centro que registra los valores de densidad demográfica más altos y conforme se aleja del centro la densidad disminuye hasta que en la periferia se tienen los niveles más bajos de densidad poblacional (Álvarez de la Torre, 2010:97).

El comportamiento poblacional para las metrópolis como el Distrito Federal en México reporta un tipo de transición que pasa de ser una ciudad que atrae a la población a ritmos intensos a ser una que expulsa a esa población construyendo corrientes demográficas hacia otros destinos (Cruz, 2000). Luego el fenómeno resultante es que para ciudades como el Distrito Federal el crecimiento del suelo urbano se manifiesta de manera mucho más importante en los municipios conurbados que lo circundan que en el mismo D.F. (Cruz, 2000).

En las ciudades del norte de México (entre las que se encuentra Monterrey), los cambios que generó el desarrollo industrial se tradujeron en escenarios para el caos urbano y la precariedad (UN-Habitat, 2012). Existe una informalidad en los desarrollos de las zonas metropolitanas con áreas policéntricas que contienen una región central y un extenso crecimiento de ciudades subsidiarias circundantes (UN-Habitat, 2009).

El problema de la suficiencia en el espacio urbano depende en gran medida de las necesidades de vivienda que demanda la

población, es por eso que el dato demográfico es muy importante en el tema de la planificación urbana. Según González y Villeneuve (2007), para 1990 la presión demográfica en Nuevo León obligó al estado a enfrentar el problema porque ya para ese año casi la mitad de las viviendas existentes en el Área Metropolitana de Monterrey fue obtenida mediante la gestión de organismos bajo el mando de gobiernos tanto estatal como federal, dichas acciones causaron efectos considerables en la estructura del espacio urbano (González y Villeneuve, 2007).

Tiempo después, datos del censo provenientes del INEGI en el año 2000 revelan que Nuevo León contaba con 64.768 familias con necesidad de vivienda las cuales se concentraban en gran medida (95,5% de ellas) dentro del Área Metropolitana de Monterrey (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2004), lo que revela que el problema continuó al menos por diez años.

En la figura No.1, se puede ver la transición de la mancha urbana en el AMM<sup>1</sup> a través de los años entre 1970 y el 2007 conforme a su incremento demográfico, lo que evidencia la gran expansión urbana hacia la periferia de las ciudades subsidiarias circundantes a Monterrey.

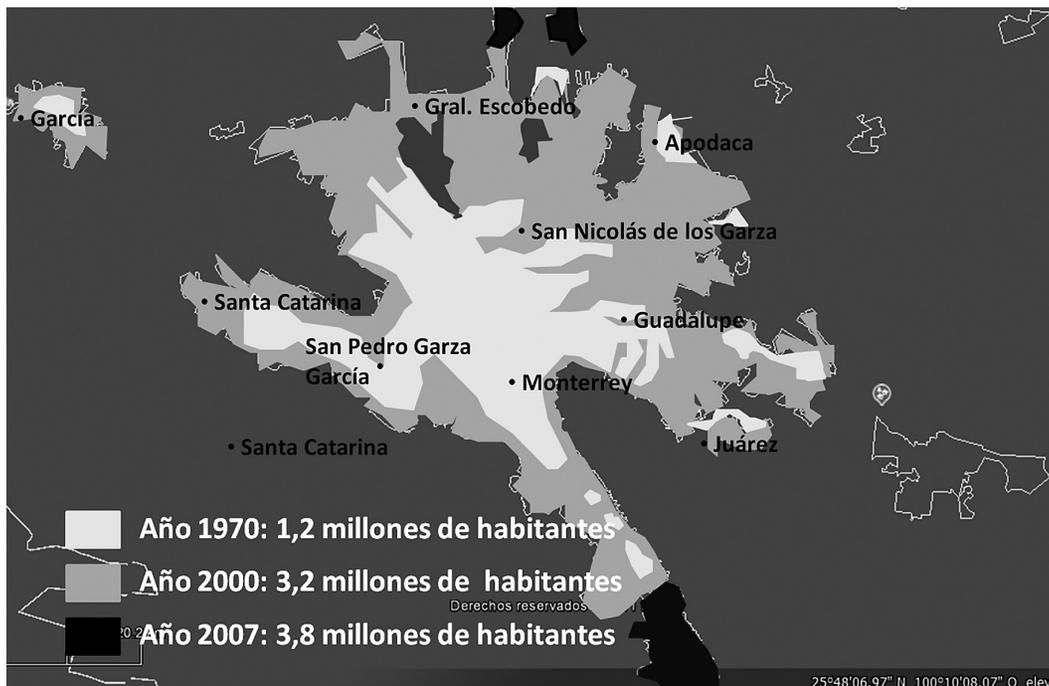
En la figura No.1 es posible observar la fuerte expansión en

la mancha urbana que se dio entre 1970 y el año 2000 en el AMM compuesta por los municipios de García, General Escobedo, Apodaca, San Nicolás de los Garza, Guadalupe, San Pedro Garza García, Juárez, Santa Catarina y Monterrey, en gran parte a causa de la cantidad de años del período (30) y el crecimiento demográfico, pero también se percibe un menor crecimiento entre el año 2000 y el 2007 dado entre otras cosas, por el agotamiento de la tierra disponible para la expansión.

La estructura urbana de México como territorio nacional ha sufrido transformaciones a partir de la década de los años ochenta con un importante crecimiento demográfico y físico en las ciudades medias<sup>2</sup>, en contraste con las zonas consideradas como metropolitanas, tal es el caso de Monterrey y México, D.F. en las que la expansión urbana no ha ido en concordancia con el incremento demográfico (Cruz, 2000), en parte como consecuencia de que cada vez hay menos extensión territorial para la construcción de desarrollos habitacionales en la periferia.

En la figura No.2, se pueden observar las principales áreas de crecimiento urbano que se han registrado hacia la periferia del AMM en la actualidad (año 2013).

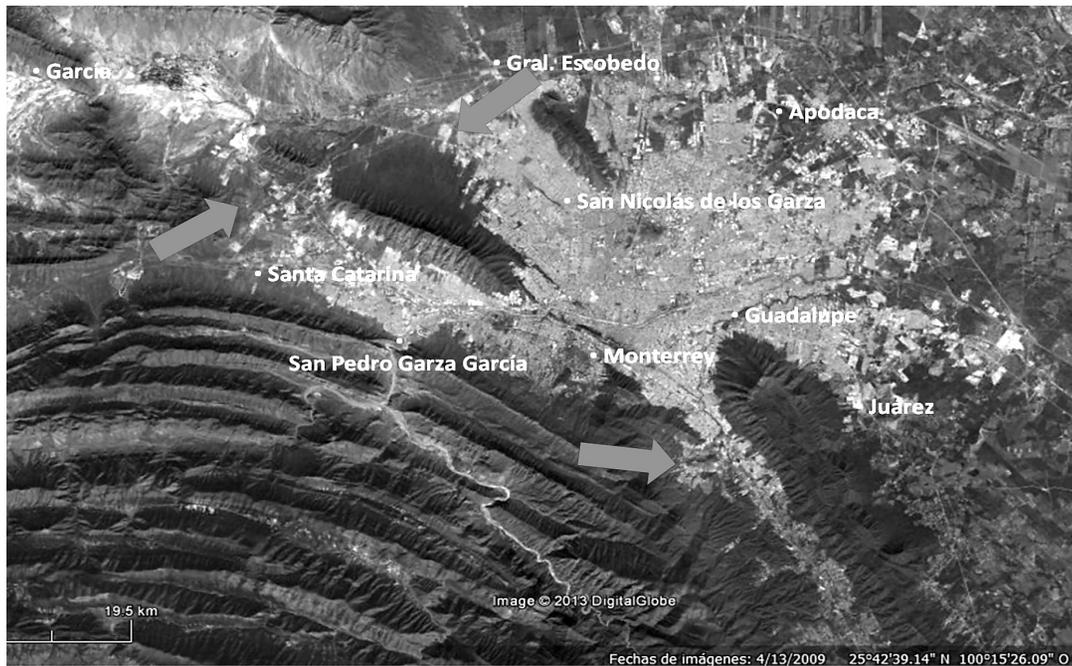
**FIGURA NO.1. TRANSICIÓN (APROXIMADA) DE LA MANCHA URBANA EN EL AMM 1970-2007**



Fuente: elaboración propia con datos de CETyV (2010).

1. Las siglas AMM, significan Área Metropolitana de Monterrey  
 2. Para Bazant (2010), las ciudades medias de entre 500 mil y 1,0 millón de habitantes empiezan su proceso de metropolización (p.489).

**FIGURA No.2. PRINCIPALES ZONAS DE CRECIMIENTO EN EL AMM EN LA ACTUALIDAD**



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2013).

En la figura No.2 es perceptible que el crecimiento urbano periférico en el AMM apunta principalmente hacia el municipio de García, N.L., y al sur hacia la Carretera Nacional.

Entre otras cosas, la presencia de los cerros en la orografía del terreno dificulta la provisión de mayor superficie territorial hábil para los desarrollos habitacionales en el AMM. A diferencia del año 2007 donde se estimaba un total de 3,8 millones de habitantes en el AMM, con datos del último Censo de Población y Vivienda se tiene que para el 2010, el AMM contaba ya con más de 3,93 millones de habitantes (INEGI, 2010).

## LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA VIVIENDA SOCIAL HACIA LA PERIFERIA

Una debilidad evidente de los esquemas de subsidios en vivienda se relaciona con la presión por bajar los costos que lleva a la elección de terrenos ubicados extremadamente hacia la periferia, generando condiciones habitacionales insuficientes, pero el mercado seguirá siempre su lógica económica y aplicado a la vivienda, reproducirá un patrón de segregación social (UN-Habitat, 2012).

Para revertir el patrón negativo es necesario poner especial atención a la eliminación de esa segregación social creando comunidades mejor equipadas tendientes a la mezcla de grupos sociales con viviendas y equipamientos que sean diferentes (Golay y Özden, 2007), adecuándolos a cada grupo.

## *La tierra barata para la vivienda social y la población de escasos recursos económicos*

El problema de la elección de menor precio de terrenos ubicados en la extrema periferia aunado al rápido crecimiento de las ciudades mexicanas durante el siglo XX ha llevado a un incremento en la demanda por las tierras rurales (UN-habitat, 2005).

Aunque como ya se expuso, la búsqueda de terrenos baratos en la periferia conduce a la exclusión para los ciudadanos de escasos recursos, a medida que las autoridades construyen vías, ofrecen transporte público e infraestructura en suburbios de las periferias, el valor de la tierra aumenta dejando ventaja a los propietarios que especulan con el precio (UN-habitat, 2005).

Un defecto de los programas oficiales dedicados a la vivienda es considerar como homogéneos a los sectores populares en el supuesto de que sus estructuras internas son idénticas, a raíz de ello los diseños financieros resultan de una rigidez que no permite la adaptación a las necesidades específicas de cada grupo (UN-habitat, 2005), el acceso al crédito no es el único problema para las familias de escasos recursos a los programas de financiamiento a la vivienda sino también la adaptación de los presupuestos a sus necesidades específicas.

El análisis de cada grupo en las características de sus pertenencias patrimoniales es de suma importancia para pretender ubicarlos en suburbios hacia la periferia. Los desarrollos de baja

densidad dependen de los automóviles que poseen los moradores para permitirse el acceso a ellos (UN-Habitat, 2009), cuando muchos de esos pobladores no cuentan entre sus posibilidades inmediatas de los recursos para la posesión de un automóvil.

#### *Implicaciones en la vivienda hacia la periferia en el marco legal en México*

La ley de vivienda en México, dice garantizar los principios de equidad e inclusión social en el acceso a los subsidios, que toda persona puede ejercer su derecho constitucional a la vivienda sin importar condición social o económica que se lo impida, y que se promoverá el acceso a la vivienda preferentemente para la población en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad (Cámara de diputados, 2012a).

La garantía planteada por la ley de vivienda es sumamente clara con respecto a la adquisición de la vivienda en sí pero no a la ubicación de ella, y conforme a los argumentos de la expansión hacia la periferia y sus consecuencias adversas, la sola adquisición del inmueble no resuelve el problema de la exclusión que sufren las familias de escasos recursos.

El caso de la ubicación se plantea con un poco más de especificidad en la *Ley General de Asentamientos Humanos* donde se considera de beneficio social la determinación de provisiones como reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, asimismo deriva a los municipios el poder de las atribuciones correspondientes para administrar las reservas territoriales necesarias para el desarrollo urbano y la vivienda de conformidad con las disposiciones jurídicas (Cámara de diputados, 2012c), lo que hace suponer que la ley federal asume que los gobiernos municipales tienen una mejor visión del problema de ubicación en los desarrollos urbanos locales para administrar la gestión de los mismos, pero eso no garantiza la plena realización de los equipamientos urbanos sobre todo de oferta laboral que requieren los fraccionamientos.

La Ley dice que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos en los centros de población tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población mediante el mejoramiento de condiciones en la relación entre zonas de trabajo y vivienda (Cámara de diputados, 2012c), pero las brechas en distancia entre vivienda y centro laboral en algunas zonas poblacionales no evidencian el deseo realizado de mejoramiento en las condiciones de la calidad de vida de los moradores.

En México, la Ley Agraria aclara que en toda enajenación<sup>3</sup> de terrenos ejidales ubicados en las áreas declaradas como reservadas para el crecimiento de un centro de población se deberá

respetar el derecho de preferencia de los gobiernos de los estados y municipios establecido por la Ley General de Asentamientos Humanos, así como su posible expropiación por alguna de las causas que ameriten utilidad pública dadas las acciones para la ampliación de reservas territoriales tales como áreas para el desarrollo urbano y la vivienda, entre otras (Cámara de diputados, 2012d).

El crecimiento urbano registrado hacia los años ochenta provocó que el "mercado de suelo" atrajera agentes privados que no se especializaban en el mercado inmobiliario y actuaron como especuladores a manera de ejidatarios o comuneros que aprovecharon la coyuntura para lotificar y vender tierras para la creación incluso de asentamientos irregulares (Cruz, 2000), cuya coordinación para evitar la especulación de inmuebles se establece en la Ley General de Asentamientos Humanos para las prácticas correspondientes al mercado de la tierra (Cámara de diputados, 2012c), acción legal imprescindible como reguladora del mercado e incluso sancionadora de actos que no solamente son indeseables sino que desvían la meta del bienestar en la población.

#### **LOS PROGRAMAS PARA LA VIVIENDA SOCIAL HACIA LA PERIFERIA EN NUEVO LEÓN**

En el *Programa Estatal de Desarrollo Urbano Nuevo León 2030*, se menciona que el 95% de la población del estado de Nuevo León vive en el AMM y que por medio de las políticas del programa se buscará mejorar los asentamientos humanos de dicha población (entre otras cosas) otorgándoles mejoras en la ordenación urbana, en el equipamiento social y recreativo. En el mismo programa se contempla la descentralización del AMM, así como generar mejores condiciones de vida con empleo para retener a la población ocupante del AMM (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2012).

La primera parte de la estrategia (descentralizar hacia los municipios conurbados), se entiende pertinente pero no queda muy claro el intentar descentralizar al mismo tiempo que se pretende retener a la población.

Sin los esfuerzos de la estrategia mencionada en el plan de desarrollo, la transformación socioespacial del AMM presenta ya una lógica del centro a la periferia sobre todo en el éxodo de la población familiar que además en dicha periferia vive en muchas ocasiones en situación de proletarización y precariedad, el desarrollo metropolitano está claramente marcado hacia una descentralización de las actividades económicas, mismas que han llevado a la suburbanización de las familias (Gonzalez y Villeneuve, 2007).

3. Enajenar: 1. tr. Pasar o transmitir a alguien el dominio de algo o algún otro derecho sobre ello. (Referencia.- Real Academia Española)

El mismo programa detecta lo que denomina un "progresivo aumento de la exclusión social en las áreas periféricas de Monterrey" (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2012), lo cual de hecho desea combatir con los planteamientos vertidos en el programa.

En el *Programa sectorial de vivienda y regularización de la tenencia de la tierra 2004 - 2009*, se menciona que se requiere de la redensificación en los municipios de Monterrey, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García y Guadalupe, así como fomentar el crecimiento en los municipios periféricos del área metropolitana de Monterrey (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2004). En este programa se boceta una panorámica similar a la del programa de desarrollo urbano, pero se hace una mayor especificidad al mencionar que en lugar de proceder a una descentralización, se trata de una promoción al crecimiento en municipios puntualizando a los de la periferia inmediata al AMM.

Según el concepto de periferia urbana difusa citado principalmente por Giampino (2010), la promoción del crecimiento mencionada en el programa sectorial se daría de manera positiva con el correcto impulso a la inversión del desarrollo económico ligado a la pequeña y mediana empresa que aumente el ingreso en las familias residentes, y una de las tres metas de la sustentabilidad en el Programa Estatal de Desarrollo Urbano Nuevo León 2030 es el deseo de alcanzar la *inclusión social*, que entre las formas de medirlo señala los indicadores de sustentabilidad del nivel socioeconómico donde se encuentra *el aumento del empleo* (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2012). Aunque no hace precisiones definitivas de cómo lograrlo efectivamente sino mediante algunas características que pueden resultar atractivas en la zona.

Es destacable que para lograr esa periferia difusa positivamente habría que afrontar la *fragmentación espacial* para que el proyecto no caiga en el concepto de periferia dispersa que también puntualiza Giampino (2010), donde se presentan problemas de movilidad vivienda-trabajo y acceso a servicios con lo que aparecen las zonas marginales pobres y áreas privadas ricas creando segregación social (Giampino, 2010:29), o también la aparición de objetos urbanos que promueven la desconcentración del comercio que menciona Bosdorf (2003) citado en Gonzalez y Villeneuve (2007) denominándolo como *ciudad fragmentada* que en su momento propicia la fragmentación producto del distinto ingreso económico como ocurre en el AMM (Gonzalez y Villeneuve, 2007: 150 y 164), lo cual impediría que el aumento del empleo plasmado en el Programa Estatal surtiera el efecto deseado.

En cuanto a la ubicación hacia la periferia, el Programa sectorial de vivienda y regularización de la tenencia de la tierra 2004 - 2009 menciona la incorporación de reservas territoriales identificándolas como tierras que siendo de origen ejidal puedan ser susceptibles para su urbanización (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2004), y la pregunta es ¿cuán lejos se extienden los planes oficiales de expansión para la urbanización residencial en Nuevo León?

Aunque en el Programa Estatal de Desarrollo Urbano Nuevo León 2030, se denomina como "Región Periférica" a municipios tan alejados del AMM tales como Abasolo y Cadereyta, en el considerado "segundo anillo" del mismo programa se incluyen municipios como Juárez, Apodaca, Escobedo y Santa Catarina. Lugares en donde se contemplan acciones como el fortalecimiento de las cabeceras municipales, la ocupación de espacios vacíos y el mejoramiento de la accesibilidad transversal y con el centro del municipio de Monterrey (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2012).

Posiblemente el programa debería tomar en cuenta el apuntar sus objetivos de los desarrollos habitacionales directamente a la planificación del segundo anillo en lugar de la región periférica, porque se encuentra a una distancia que facilitaría tanto el equipamiento como la compactación de la ciudad a un menor costo.

Desarrollos habitacionales en la periferia necesariamente requieren de la instalación de infraestructura eficiente de equipamiento propio dada su lejanía con los centros poblacionales de la metrópolis. En la *Ley de desarrollo urbano del estado de Nuevo León*, se menciona que quienes ejecuten acciones de crecimiento urbano deberán ceder gratuitamente al municipio sin condición alguna el 17% de su área vendible o 22 metros cuadrados de suelo por unidad de vivienda vendida (lo que resulte mayor) en condición de reserva para la construcción de equipamiento urbano público. Se asienta la denominación de "Centro de equipamiento" al conjunto de inmuebles, instalaciones y construcciones utilizado para prestar a la población los servicios urbanos para desarrollar sus actividades económicas, sociales, culturales y recreativas (HCNL, 2012).

Según los formatos en el equipamiento conforme a la concentración demográfica, el de menor densidad poblacional se denomina equipamiento de *centro de barrio* y en él se deben distribuir: plazas públicas, campo deportivo, jardín de niños, escuela primaria y secundaria, guardería infantil, centro polivalente y caseta de vigilancia (HCNL, 2012).

Se especifica que la concentración de 1.000 viviendas deberá contar con la ubicación de su centro de barrio, pero en fraccionamientos menores el municipio se encargará de definir su ubicación estratégica asignando un centro de barrio competitivo por medio de las "porciones" correspondientes de los fraccionamientos vecinos que podrán servir a un grupo de entre 1.000 y 2.000 viviendas (HCNL, 2012).

Entonces el equipamiento es aplicable a una concentración mínima de 1.000 viviendas utilizando la cesión de terrenos considerados como reserva, pero si esa concentración es menor, el equipamiento será "compartido" con fraccionamientos vecinos sumando la cantidad de terrenos cedidos como reserva de cada desarrollo por separado esperando que la autoridad municipal tenga a bien aplicar una ubicación estratégica que permita que los pobladores de todos esos desarrollos puedan acceder a ellos de una manera equitativa, pero al permitir que la concentración

oscile entre 1.000 y 2.000 viviendas posiblemente el equipamiento resulte insuficiente.

En la ley se expone la densificación del suelo para la concentración de vivienda, pero otro punto a tocar es la densificación de la población que habita dichas viviendas. En el Programa Estatal de Desarrollo Urbano Nuevo León 2030, se busca compactar las ciudades con la alternativa de espacios de uso público para controlar la perifización (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2012). En el programa se busca redensificar promoviendo el desarrollo vertical para optimizar el uso de la infraestructura existente, entre otra, el equipamiento urbano (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2004).

En ambos casos, los programas mencionados buscan el control de la perifización utilizando los espacios de uso público y el aprovechamiento del equipamiento ya existente con redensificación utilizando una planeación de edificios de uso habitacional en centros urbanos ya consolidados. Las estrategias plasmadas en los programas se perciben técnicamente viables, es ahora necesario revisar su aplicación.

Según la Ley de desarrollo urbano del estado de Nuevo León, se especifica que los tipos de densidad bruta para la expansión urbana de suelo habitacional son entre otras: tipo "F", de hasta 60 viviendas por hectárea y tipo "I", de hasta 150 viviendas por hectárea solo mediante desarrollos verticales de vivienda multifamiliar (HCNL, 2012).

Lo que indica que la ley especifica límites para la redensificación puesto que si bien las personas que habiten el desarrollo ya consolidado serán las que se cuenten en la redensificación demográfica (sin contar que éstas se encuentren hacinadas), los límites de densidad para suelo urbano habitacional se limitan a sesenta viviendas por hectárea si se trata de vivienda unifamiliar y de ciento cincuenta si se trata de vivienda multifamiliar en desarrollo vertical (una diferencia de 2,5 veces entre construir vivienda unifamiliar y multifamiliar), éste último contenido en la estrategia para la redensificación de los programas mencionados.

Haciendo una proyección sencilla entre las posibilidades de la estrategia de redensificación se puede plantear que para un mismo terreno en el que se podrían construir hasta 1.000 viviendas unifamiliares, al sustituir por multifamiliares se podría llegar a construir hasta un total de 2.500 viviendas respetando los estándares que marca la ley.

Revisando las metas que se proyectan en el Programa sectorial de vivienda y regularización de la tenencia de la tierra 2004 - 2009, se observa que se contemplan las dos formas de construcción mencionadas, tanto vivienda unifamiliar con un escenario intermedio que contempla una meta de construcción a razón de las 226.000 unidades, y como vivienda en desarrollo vertical habitacional que contempla una meta de construcción a razón de las 500 unidades (viviendas, no edificios). (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2004).

Efectuando una proyección de esas metas presentadas (dividiendo 500 viviendas en condominios multifamiliares verticales/ 226.000 viviendas unifamiliares), encontramos que la representatividad en el plan para la redensificación de los centros urbanos era de 0,22%. Lo que quiere decir que aproximadamente se esperaba que por cada 452 viviendas unifamiliares por ejecutar, tan solo se construya una vivienda en edificio vertical multifamiliar.

Comparando la densificación máxima posible que permite la ley a razón de que por cada 452 viviendas unifamiliares se pueden construir hasta un total de 1.808 viviendas en edificio vertical multifamiliar utilizando la misma extensión de terreno, contra la intención de construir por cada 452 viviendas unifamiliares 1 sola vivienda en edificio vertical multifamiliar, el alcance en el esfuerzo de redensificación proyectado en el Programa Sectorial se percibe como extremadamente conservador, pero posiblemente también es un indicador de que la demanda por el estilo de vivir en un edificio vertical multifamiliar para el ciudadano de Nuevo León no es muy atractivo. También se puede suponer que promover la redensificación en edificios multifamiliares intentando aprovechar las ventajas de los equipamientos existentes desmotivando la expansión de la periferia puede no resultar un ejercicio eficiente.

## CONCLUSIONES

El problema del crecimiento demográfico sumado al proceso de reestructuración económica proveniente del proceso de globalización, propiciaron el crecimiento suburbano desmedido hacia la periferia de la ciudad de Monterrey.

Dicho fenómeno ha creado problemas como la segregación social y altos costos en la infraestructura pública para suburbios de baja densidad, entre otras cosas.

En la actualidad, el concepto de periferia no está asociado únicamente con problemas como la marginalidad y el subequipamiento, han surgido conceptos positivos de periferia urbana como la periferia difusa que implica un mayor apego al ingreso de las familias que buscan un lugar menos congestionado ambientalmente apoyándose en el desarrollo de la pequeña empresa y en el crecimiento demográfico con oportunidades de empleo sin la dependencia del centro de las ciudades.

Sin embargo, para lograrlo es necesario alcanzar esa mejora equilibrada en el ingreso de las familias para que su ubicación hacia la periferia no traiga consigo la fragmentación espacial. Pero la falta de precisión en las reservas, planeación y redensificación en el marco legal aplicable a la periferia del AMM, hace que esa periferia difusa se encuentre aún pendiente.

Es recomendable entonces revisar a mayor profundidad los planes y políticas diseñados para éstos fraccionamientos, y modificarlos para que el AMM goce de una periferia difusa que promueva el bienestar de sus habitantes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez de la Torre, G. B. (2010). "El crecimiento urbano y estructura urbana en las ciudades medias mexicanas". (P. U. UAEMEX, Ed.) *Revista: Quivera. Año 11. No.2 (2)*, pp.94-114.
- Arteaga A., I. (2005). "De periferia a ciudad consolidada estrategias para la transformación de zonas urbanas marginales". (U. N. Colombia, Ed.) *Revista: Bitácora urbano territorial. Enero-Diciembre, año/vol.1. No.9*, pp.98-111.
- Bazant S., J. (2010). "Expansión urbana incontrolada y paradigmas de la planeación urbana". *Espacio Abierto. Vol.19. No.3*, 475-503.
- Cámara de Diputados. (12 de Febrero de 2012a). "*Ley de vivienda, última reforma DOF 16-06-2011*". (Leg.XLI, Ed.), de Sitio Web del H. CONGRESO DE LA UNIÓN. Leyes federales vigentes: [en línea] <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/> (Recuperado el 12 de Febrero de 2012)
- Cámara de Diputados. (9 de Agosto de 2012b). "*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*", de Sitio Web de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión : [en línea] <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> (Recuperado el 30 de Agosto de 2012)
- Cámara de Diputados. (9 de Abril de 2012c). "*Ley General de Asentamientos Humanos*", de Sitio Web de la Cámara de diputados, H. Congreso de la Unión: [en línea] <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf> (Recuperado el 9 de Noviembre de 2012)
- Cámara de Diputados. (9 de Abril de 2012d). "*Ley Agraria*", de Sitio Web de la Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión: [en línea] <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13.pdf> (Recuperado el 9 de Noviembre de 2012)
- CETyV. (13 de Diciembre de 2010). "*Corredor de transporte público Lincoln-Ruiz Cortines: análisis del costo beneficio a nivel de factibilidad*". Recuperado el 7 de Mayo de 2013, de Sitio Web del Consejo Estatal de Transporte y Vialidad (CETyV): [http://www.nl.gob.mx/pics/pages/aet\\_licitacion\\_aet0012012\\_base/b\\_.pdf](http://www.nl.gob.mx/pics/pages/aet_licitacion_aet0012012_base/b_.pdf)
- Cruz Rodríguez, M. S. (2000). "Periferia y suelo urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México". *Sociológica*, Año 15 , No.42 , 59-90.
- Giampino, A. (2010). ¿Metrópolis dispersas? *Cuadernos de investigación urbanística. No.72*, 1-101.
- Gobierno del Estado de Nuevo León. (17 de Junio de 2004). "*Programa sectorial de vivienda y regularización de la tenencia de la tierra 2004 - 2009*", de Sitio Web del Gobierno del Estado de Nuevo León: [en línea] [http://www.nl.gob.mx/pics/pages/programas\\_sectoriales/vivienda.pdf](http://www.nl.gob.mx/pics/pages/programas_sectoriales/vivienda.pdf) (Recuperado el 12 de Noviembre de 2012)
- Gobierno del Estado de Nuevo León. (Abril de 2012). "*Programa Estatal de Desarrollo Urbano Nuevo León 2030: Proyecto para la consulta pública*", de Página Web del Gobierno del Estado de Nuevo León: [en línea] [http://www.nl.gob.mx/?P=consulta\\_2030b](http://www.nl.gob.mx/?P=consulta_2030b) (Recuperado el 22 de Mayo de 2012)
- Golay, C., y Özden, M. (2007). "*El derecho a la vivienda*". Ginebra, Suiza: CETIM (Centro Europa-tercer mundo).
- González A., Salomón y Villeneuve, Paul (2007) "Transformaciones en el espacio socioresidencial de Monterrey 1990-2000", Estudios demográficos y urbanos "Redalyc", Colegio de México. Enero/Abril, Año /Vol.22, No.001, pp.143-178
- HCNL. (24 de Diciembre de 2010). "*Ley de desarrollo social para el estado de Nuevo León*", de Sitio Web del H. Congreso del estado de Nuevo León, Septuagésima tercera legislatura: [en línea] [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20DESARROLLO%20SOCIAL%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20DESARROLLO%20SOCIAL%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf) (Recuperado el 26 de Septiembre de 2012)
- HCNL. (22 de Junio de 2012). "*Ley de desarrollo urbano del estado de Nuevo León*", de Sitio Web del H. Congreso del estado de Nuevo León (septuagésima tercera legislatura): [en línea] [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/leyes/ley\\_de\\_desarrollo\\_urbano\\_del\\_estado\\_de\\_nuevo\\_leon/](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_desarrollo_urbano_del_estado_de_nuevo_leon/) (Recuperado el 14 de Septiembre de 2012)
- Hidalgo Dattwyler, R. (2007). "¿Se acabó el suelo en la gran ciudad?: las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. *EURE. Vol.33. No.98*, 57-75.
- INEGI. (25 de Junio de 2010). "*Censo de Población y Vivienda 2010*". Recuperado el 7 de Mayo de 2013, de Sitio Web del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo de Población y Vivienda 2010: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexico-cifras/default.aspx?src=487&e=19#Z>
- INEGI, Estadística. "*Inventario Nacional de Viviendas*". (7 de Mayo de 2013). [en línea] Recuperado el 7 de Mayo de 2013, de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mapa/inv/Default.aspx>
- Salazar Ferro, J. (2001). "¿Expansión o densificación? *Bitácora urbano-territorial. Vol.1.No.5*, 21-35.
- UN-habitat. (2005). "*Tenencia de la tierra, derechos a la vivienda y género-marco nacional y urbano: México*". (UN-habitat, Ed.) Nairobi, Kenya: ONU, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- UN-Habitat. (2009). "*Planning Sustainable Cities*". Sterling, VA, U.S.A.: United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)
- UN-habitat. (2012). "*Sustainable housing for sustainable cities: a policy framework for developing countries*". (UN-habitat, Ed.) Nairobi, Kenya: ONU. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.