



# Repensar la contención urbana en México: Del control del crecimiento a la promoción del crecimiento de calidad

PAAVO MONKKONEN

PALOMA GIOTTONINI

## INTRODUCCIÓN

El crecimiento urbano es fundamental para el desarrollo económico en el siglo XXI. La urbanización ocurre simultáneamente con el aumento de la actividad económica y la productividad de los individuos. Una larga tradición académica describe cómo funciona el dinamismo de las ciudades, desde el trabajo de Jane Jacobs (1970) hasta el de Edward Glaeser (2011), y gran parte de este proceso se refleja en la idea de las economías de aglomeración. Las economías de aglomeración, las cuales son las formas en que la concentración de personas en el espacio las hace más productivas a través de la agregación y selección del mercado laboral, las economías de escala en la producción y el consumo, la reducción de los costos de transacción, aunado a la reducción de los costos de infraestructura y el derrame o propagación de conocimiento que conducen a las innovaciones tecnológicas. Aunque sabemos exactamente cómo la aglomeración se traduce en productividad, aún existen muchas preguntas sin responder sobre las relaciones entre forma urbana, la calidad de la infraestructura en la ciudad y la actividad económica.

Comúnmente, el crecimiento urbano se caracteriza por la expansión horizontal de la ciudad, y esta expansión generalmente ocurre inicialmente con baja densidad. Las compensaciones entre el costo del suelo y las construcciones significan que cuando el suelo es relativamente barato, como suele serlo en la periferia urbana, más suelo es consumido para una cantidad determinada de edificaciones. La dispersión urbana es una forma particular de expansión urbana de baja densidad, considerada por muchos como indeseable por razones medioambientales y sociales (Hogan y Ojima, 2008). Sin embargo, otros sostienen que la dispersión urbana satisface las preferencias por más espacio habitable, menos vecinos y las ventajas del desplazamiento en un automóvil privado (Bruegmann, 2005). A medida que los países se enriquecen, sus densidades urbanas tienden a disminuir. La dispersión urbana o *sprawl* se caracteriza por el desarrollo suburbano en la periferia de las zonas urbanas y por una

ruptura en la continuidad de la mancha urbana<sup>1</sup>. Sin embargo, la definición exacta de la dispersión urbana se vuelve menos clara al comparar ciudades de diferentes países. En el caso de las ciudades mexicanas, estas diferencias se vuelven todavía más evidentes pues faltan o se contradicen algunos de los requisitos generalmente aceptados para la dispersión, como la baja densidad.

Al promulgar políticas para frenar la dispersión y “contener” la expansión urbana, a menudo no toman en cuenta los impactos negativos potenciales de restringir el proceso de urbanización. Esto es especialmente cierto en países como México, donde una oposición general a la expansión urbana ha ganado interés entre los generadores de políticas públicas. Las políticas que restringen el crecimiento urbano a menudo se promulgan con el objetivo de combatir el crecimiento urbano “caótico” o “descontrolado”. Sin embargo, esta es una respuesta errónea a los problemas evidentes de las ciudades como la congestión o la vivienda de baja calidad, problemas que podrían ser abordados de mejor manera aumentando la inversión en infraestructura de transporte público, mediante programas de mejoramiento urbano y subsidios para mejorar la vivienda. Además, la investigación reciente indica que las ciudades mexicanas más descentralizadas y dispersas son económicamente más productivas, lo cual significa que limitar la expansión urbana también podría afectar negativamente el crecimiento económico (Kim y Zangerling, 2016).

En este capítulo, examinamos los cambios recientes en la política federal de México para limitar la expansión urbana —los Perímetros de Contención Urbana (PCU) de la CONAVI—. Cuestionamos la motivación y la eficacia de esta política pública territorial; planteamos la posibilidad de su implementación genere efectos negativos en las ciudades mexicanas, y ofrecemos enfoques alternativos que permitan alcanzar los objetivos establecidos en dicha política, principalmente con el objetivo de facilitar entornos urbanos compactos. Los Perímetros de Contención Urbana de México no son límites estrictos de crecimiento urbano, por lo que no necesariamente conducirán a los problemas comunes que acarrear los controles de crecimiento urbano coercitivos. Sin embargo, los PCU no han sido hasta hoy efectivos en la contención del crecimiento periférico y, potencialmente, subsidian a los hogares de mayores ingresos sobre aquellos que necesitan más apoyo. Adicionalmente, planteamos que otras políticas serían más eficaces para incrementar las densidades urbanas en México, y además tendrían beneficios adicionales para los habitantes de las ciudades. En términos más generales, argumentamos que son las políticas urbanas las que deben impulsar el crecimiento de las ciudades, y no la política de vivienda que durante casi tres décadas ha impulsado la expansión urbana. Es necesaria una reforma del INFONAVIT —una de las principales fuerzas impulsoras de la actual forma de crecimiento urbano (Monkkonen, 2011; 2014)—

---

1 Nota del Editor: El autor hace referencia a los paquetes de vivienda sembrados de manera discontinua en el territorio exurbano, generalmente denominados “*leapfrog developments*” en inglés.

para que el instituto deje de financiar la construcción de viviendas que la gente no quiere. Los recursos federales y el apoyo de políticas para mejorar la infraestructura de la ciudad central —especialmente la infraestructura de transporte público— serían más eficaces que los pequeños subsidios para las adquisiciones de vivienda en las zonas centrales de las ciudades.

Antes del análisis específico de los PCU, en este capítulo examinamos la problemática provocada por la dispersión urbana y la delgada línea que distingue al crecimiento urbano y dispersión urbana. Luego revisamos varias estrategias para controlar la dispersión urbana o la expansión urbana de las ciudades en general. Por último, concluimos con una discusión de otras estrategias que también podrían ser exploradas por diferentes legisladores y en diferentes niveles de gobierno, con la intención de proporcionar nuevos caminos hacia una política urbana más coherente para México.

### **¿QUÉ ES LA DISPERSIÓN URBANA? ¿REPRESENTA UN PROBLEMA?**

Los estudios académicos acerca de la expansión urbana hacen hincapié en los efectos sociales, económicos y ambientales negativos de este tipo de desarrollo. En los Estados Unidos, la dispersión urbana está estrechamente vinculada a los impactos ambientales negativos derivados del uso excesivo del suelo y los cambios en los patrones de movilidad que aumentan el congestionamiento vial y las distancias de viaje, lo que a su vez aumenta la demanda de combustibles fósiles, la contaminación atmosférica y las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). En México, la dispersión urbana es más comúnmente vista a través de una perspectiva socioeconómica, ya que se considera un problema con “efectos negativos significativos sobre la cohesión social, la economía y la conectividad de las ciudades”, como se indica en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 (SEDATU, 2014). De acuerdo con este Programa, una parte importante del problema de la dispersión urbana es atribuido a la política de vivienda anterior que facilitó el financiamiento a la producción masiva de viviendas y no consideró los posibles efectos sobre el uso del suelo, los patrones de desarrollo urbano y el medioambiente. Esta política de vivienda normalizó el patrón de desarrollo de viviendas periféricas, mismo que ahora es visto como un problema.

Pero, ¿qué es exactamente la dispersión urbana? Las características más destacadas de la dispersión urbana son la baja densidad, el uso residencial unifamiliar y la ubicación periférica que, combinadas, dan como resultado un área urbana dispersa y un mayor consumo de suelo. Los desarrollos de vivienda dispersos, implican que otros usos potenciales del suelo son movilizados en favor del uso para la vivienda, disminuyendo la capacidad ambiental de las zonas urbanas. Otra característica notable de la dispersión urbana es el desarrollo urbano discontinuo o fragmenta-

do<sup>2</sup>. Esta dispersión se produce con la separación espacial de los usos del suelo: los lugares para vivir, los lugares para trabajar y los lugares para comprar no están ubicados en cercanía. Esta separación conduce a una ciudad fragmentada y se argumenta que tiene el potencial de generar efectos negativos sobre la cohesión social y la conectividad tanto con el área urbana principal como con sus diferentes sectores. Este tipo de fragmentación urbana puede ser temporal, ya que los espacios intersticiales se llenan con usos del suelo que podrían faltar, como usos comerciales o espacios para el empleo.

La baja densidad y la ubicación periférica, junto con una separación general de los usos del suelo, preparan el escenario para otra característica clave de la dispersión urbana: la dependencia del automóvil privado como principal medio de transporte, la cual implica aumentos en los tiempos de traslado (Hogan y Ojima, 2008). Si bien esto se identifica puntualmente como el efecto de una forma urbana muy dispersa, la alta dependencia del automóvil individual está tan frecuentemente asociada con el desarrollo urbano disperso que se ha convertido en una de sus principales características. Este problema se intensifica si estos nuevos desarrollos de vivienda carecen de acceso a sistemas de transporte viables, como es el caso en muchas ciudades mexicanas (Monkkonen, 2011). En este sentido, la dispersión urbana aumenta la congestión y los tiempos de traslado, lo que a su vez aumenta el consumo de gasolina y las emisiones de gases de efecto invernadero.

Sin embargo, no todos los desarrollos de vivienda periurbanos están destinados para los hogares que pueden costear un automóvil. Mientras que la dispersión urbana en los Estados Unidos se asocia con poblaciones de ingresos medios o altos, en México no es así. La mayoría de los desarrollos de vivienda periurbanos están ocupados por familias de ingresos medios o bajos, en “comunidades cerradas para la clase trabajadora” (García y Hofer, 2006). Aunque esto significa que hay un menor número de automóviles, a su vez trae consigo problemas distintos, como el aislamiento social y un menor acceso a servicios públicos y áreas comerciales. El sistema de transporte público de México, mayormente fragmentado e ineficiente, representa más una barrera a la accesibilidad de estos desarrollos, y aumenta la carga económica de sus habitantes.

La expansión urbana, dispersa o no, requiere inversiones en infraestructura urbana. No sólo se necesita infraestructura de transporte público, sino también servicios como agua, alcantarillado, electricidad, escuelas y parques. Debido a su ubicación periférica, los desarrollos dispersos exigen inversiones adicionales en todas estas áreas, y donde los recursos son limitados, se requiere inversión en nueva infraestructura, la cual puede conducir a un deterioro (por desinversión) de la que se encuentra en la ciudad central.

---

2 Este patrón de desarrollo es conocido en inglés como ‘leap-frog development’, que se traduce literalmente como “desarrollo a salto de rana” para destacar que provoca una falta de continuidad en la mancha urbana.

Las características problemáticas de la dispersión han sido analizadas más recientemente desde la perspectiva de la sustentabilidad urbana. Hogan y Ojima (2008) realizan un análisis de las consecuencias negativas de la dispersión, ya que afecta la sustentabilidad urbana. Identifican las “consecuencias negativas de la dispersión más ampliamente conocidas” (p. 209); incluyendo: contaminación atmosférica, consumo de agua, pérdida de espacio verde, migración a las ciudades, problemas de salud y fragmentación urbana. Si bien la mayoría de estos factores pueden estar ya presentes en las ciudades mexicanas, la presencia de todos estos factores en diferentes puntos de la ciudad agrava, la ya seria situación. Como Hogan y Ojima explican:

La expansión urbana que absorbe áreas rurales sin tener en cuenta la integridad de las áreas naturales no es sustentable. La expansión urbana tampoco es sustentable cuando compromete la calidad de los recursos hídricos, cuando es impulsada por la búsqueda descoordinada de viviendas asequibles y disponibles, y cuando se multiplica el número de horas destinadas al desplazamiento diario entre el hogar y el lugar de trabajo (p. 208).

A partir de este análisis, queda claro que los problemas de la dispersión urbana (*sprawl*) y la búsqueda de sustentabilidad urbana están estrechamente relacionados. Ambos pueden ser determinados por la forma en que se planea y gestiona el crecimiento urbano. Aun así, el caso mexicano difiere en muchos aspectos de la definición estándar de dispersión urbana. Monkkonen (2011) argumenta que mientras que los nuevos conjuntos de vivienda en México visualmente pueden asemejarse a los suburbios estadounidenses dispersos, difieren de ellos en varias formas importantes. Los conjuntos de vivienda mexicanos dispersos tienen mayores densidades de unidades de vivienda; son en su mayoría de bajos ingresos, y dependen menos de los automóviles. Este último punto es apoyado por la investigación de Guerra (2015), que muestra que la tenencia del automóvil y la suburbanización no se mueven de manera correlacionada y, al menos en la Ciudad de México, los hogares que se ubican “más cerca” del centro de la ciudad son más propensos a poseer un automóvil.

Además, los conjuntos de vivienda en México pasan por un proceso de transformación gradual a través del tiempo, donde debido a la falta de regulaciones del uso de suelo o de la implementación de las mismas, los habitantes transforman sus casas o parte de ellas en pequeños negocios. No es raro encontrar partes de estas casas completamente transformadas para uso comercial tras pocos años de haberlas habitado. Este proceso permite una mayor diversidad del uso de suelo dentro del conjunto habitacional. Los servicios básicos como misceláneas, servicios domésticos y talleres de reparación ubicados en el vecindario, hacen que

sea factible para sus habitantes llevar a cabo actividades diarias sin necesidad de transporte motorizado.

Sin embargo, esta importante diferenciación no significa que la dispersión urbana mexicana no tenga efectos negativos. Una mejor comparación de estos recientes patrones de rápida expansión urbana en ciudades mexicanas se puede encontrar al cotejar esta política con los anteriores procesos tradicionales de desarrollo de viviendas incrementales (progresivas), que eran la norma previo a la transformación del sistema de financiamiento de vivienda (Monkkonen, 2011).<sup>3</sup> Mientras que los nuevos desarrollos proporcionan viviendas de mejor calidad, en términos de materiales de construcción y el hecho de que la mayoría de los servicios (agua, alcantarillado, electricidad) están disponibles inmediatamente, estos desarrollos todavía presentan problemas. Los más relevantes pueden ser su ubicación periférica, junto con la falta de acceso a un transporte público eficaz. El análisis de Libertun (2017) muestra la carga en términos de costos de transporte que supone el habitar este tipo vivienda social en la periferia urbana de Puebla, México, concluyendo que los residentes dedican una gran parte de sus ingresos para ese efecto.

En términos de diversidad social, estos nuevos desarrollos de vivienda representan una forma de segregación socioeconómica que ha sido exacerbada por el relativamente reciente, pero dramáticamente creciente sistema de financiación de vivienda (Monkkonen, 2012). Las implicaciones de estos nuevos barrios, más socialmente homogéneos, siguen siendo desconocidas, pero considerando las experiencias mundiales en esta área, es de esperarse que generen problemas.

### **¿Por qué el gobierno mexicano está preocupado por estos asuntos?**

De acuerdo con la Política Nacional Urbana y de Vivienda de México del año 2013, el modelo de desarrollo urbano y de vivienda de las administraciones anteriores no logró asegurar los elementos que apoyarían la competitividad de las ciudades mexicanas (SEDATU-CONAVI, 2013). Las razones para este diagnóstico son claras: el crecimiento acelerado de la población urbana y la falta de planeación. El crecimiento de la población fue impulsado por una migración masiva del campo a la ciudad que comenzó en la década de 1950. Esta migración encontró una oferta limitada de suelo y vivienda en las zonas urbanas y una laxa respuesta de las autoridades para controlar los asentamientos irregulares. Al mismo tiempo, la política de vivienda de los últimos 30 años ha proporcionado niveles sin precedentes de financiamiento para la construcción de vivienda nueva, sin considerar sus consecuencias en términos de disponibilidad del suelo urbano, calidad de la vivienda, ubicación,

---

3 Nota del Editor: Previo a la transformación de las atribuciones del INFONAVIT, gran parte de los programas de apoyo a la vivienda social se concentraban en la autoconstrucción de la vivienda: el gobierno proveía “pies de casa”, que iban aumentando su volumen edificado de forma incremental en el tiempo, conforme el trabajador iba teniendo recursos para destinarlo a su vivienda.

costos de infraestructura, disponibilidad de servicios, conectividad y los múltiples efectos al medio ambiente.

Actualmente, México enfrenta un enorme desafío de gestión urbana enorme: solo 6% de los municipios del país tienen regulaciones que especifiquen una distancia máxima permitida entre los nuevos desarrollos habitacionales y los servicios urbanos existentes; solo 17% de los municipios requiere la inclusión de la planificación del transporte público en el proceso de autorizaciones de vivienda nueva, y solo 14% de los municipios mexicanos contemplan instrumentos fiscales y judiciales para prevenir la especulación del suelo y promover el desarrollo de espacios intraurbanos que se encuentren subutilizados. Aún cuando 70% de los municipios tienen regulaciones que dictan densidades específicas, las ciudades mexicanas son caracterizadas con una densidad de población excesivamente baja por el documento de política urbana federal.

Una realidad más urgente desde una perspectiva económica y de competitividad, es el hecho de que 15% del parque de vivienda en México está deshabitado, uno de los más altos entre los países de la OCDE; y más de una cuarta parte de las casas recientemente construidas están vacías. El INFONAVIT está consciente de este problema y argumenta que la ubicación de la vivienda es una de las principales causas de abandono. En un estudio financiado por el mismo Instituto en agosto de 2012 (INFONAVIT, 2012), se encontró que las principales razones por las que la gente abandona sus hogares son la ubicación: demasiado lejos del trabajo (31.7%) o demasiado lejos de la escuela (13.3%); y la mala calidad de los materiales y la falta de acondicionamiento apareció en tercer lugar (11.7%), lo que llama la atención sobre la calidad y las condiciones de estas viviendas en el momento en que se entregan a los compradores.

Estas son algunas de las razones por las que el gobierno mexicano está buscando diferentes estrategias para mejorar los costos sociales, económicos y ambientales causados por años de falta de atención a la planificación urbana. La nueva Política Nacional Urbana y de Vivienda enlista como su objetivo principal el “mejorar la calidad de vida de las familias mexicanas y consolidar ciudades competitivas, productivas y sustentables” (SEDATU-CONAVI, 2013). La política está guiada por cuatro estrategias: controlar la expansión urbana, consolidar las áreas urbanas, mejorar las condiciones de vivienda (tanto la falta de vivienda como las características de la vivienda) y promover sistemas de movilidad urbana sustentables. Los Perímetros de Contención Urbana (PCU) que analizamos en este capítulo son una de las herramientas para abordar la primera estrategia: controlar la expansión urbana. Antes de discutir los PCU, analizamos estrategias e instrumentos de política que se han implementado en otros países, y que pueden ofrecer orientación para el desarrollo urbano en México.

## ¿CÓMO PUEDEN LOS GOBIERNOS CONTENER LA DISPERSIÓN URBANA?

Existen dos enfoques básicos para controlar la dispersión urbana: fomentar la utilización de espacios intraurbanos subutilizados o el desarrollo de la ciudad central, y desalentar el crecimiento periurbano. Aquí resumimos las recomendaciones incluidas en informe más reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2015) sobre la política urbana y de vivienda de México, evaluando su viabilidad y posibles efectos. Se argumenta que las estrategias más eficaces son aquellas que proporcionan los incentivos financieros adecuados para guiar el desarrollo orientado a mejorar la infraestructura en las áreas centrales de la ciudad, “así como estrategias para redirigir los préstamos para vivienda, de aquellos utilizados para la compra de vivienda nueva, a aquellos que se enfocan en la compra de vivienda usada” (OCDE, 2015, p. 167). Estas dos estrategias para el control del crecimiento urbano están necesariamente relacionados y pueden emprenderse simultáneamente.

### Alentar el desarrollo de espacios intraurbanos subutilizados

El desarrollo de los espacios intraurbanos subutilizados, también conocido como *infill development*, presenta múltiples desafíos: la poca disponibilidad de suelo y los procesos de especulación del suelo, la presencia generalizada de infraestructura obsoleta sin capacidad para sustentar el crecimiento, la falta de regulaciones o la presencia de regulaciones que contradicen planes y programas oficiales. Actualizar, modificar y hacer cumplir las regulaciones (según sea necesario), y aumentar la inversión en infraestructura pública puede fomentar los espacios intraurbanos subutilizados. Algunas estrategias, como proporcionar incentivos como los bonos de densidad o el cambio a los coeficientes de utilización del suelo (CUS),<sup>4</sup> han sido utilizados como herramientas para facilitar el desarrollo de los espacios intraurbanos subutilizados. Otra forma de lograr esto es invirtiendo en la infraestructura pública de las partes más antiguas de la ciudad, con el fin fomentar que los desarrolladores construyan con mayores densidades.

Según un desarrollador privado en el norte de México, es común que las políticas generadas a nivel federal contradigan el contexto regulatorio existente a nivel local. Por ejemplo, nuestro entrevistado cita el impulso federal para el desarrollo de los espacios intraurbanos subutilizados, mismo que contradice las regulaciones locales que dictan ciertas densidades máximas, límites en la alturas de construcción y requisitos mínimos de estacionamiento, lo que hace que la reurbanización sea financieramente inviable (entrevista telefónica, 21 de mayo de 2016). Tal y como señala el informe de la OCDE, “las regulaciones onerosas imponen costos relativos más elevados a los proyectos más pequeños (ya que las regulaciones son similares,

4 El coeficiente representa el área máxima construida permitida en un lote específico. Se calcula dividiendo el área total construida (incluyendo la superficie de cada nivel) entre la superficie total del lote.

independientemente del tamaño del proyecto) y, por lo tanto, alientan a los desarrolladores a preferir grandes terrenos no urbanizados sobre pequeños lotes en espacios intraurbanos subutilizados” (OCDE, p. 171).

Junto con la desconexión entre las agencias y los niveles de gobierno, México tiene una variación regional significativa en empleo, ingresos, población y necesidades del uso de suelo que hacen difícil que una política federal se aplique de igual manera en todo el territorio. Las estrategias como los bonos de densidad y la inversión en infraestructura pública sirven para fomentar el desarrollo de espacios intraurbanos subutilizados, pero solo tienen sentido cuando se comprenden las características particulares de cada localidad. Según el informe de la OCDE, estas estrategias son más eficaces si se fomenta el desarrollo en lugares donde ya existe infraestructura de transporte público, o cerca de los corredores de transporte público donde es más probable que la renovación urbana tenga éxito (OCDE, 2015, p.171).

Un sistema que simplifique y agilice la concesión de permisos para proyectos en las zonas centrales de la ciudad o en “zonas de redesarrollo” determinadas, puede fomentar de manera eficaz el desarrollo o redesarrollo de espacios intraurbanos subutilizados y requiere una intervención mínima de los gobiernos municipales (OCDE, 2015; p. 171). Otros incentivos adicionales, como la reducción de los requisitos de construcción o la reducción de las tasas de impuestos, se han utilizado satisfactoriamente en otras ciudades para atraer el desarrollo en zonas centrales o deterioradas de la ciudad (OCDE, p. 172).

Los requisitos de estacionamiento “pueden ser una barrera importante para el redesarrollo o reutilización de construcciones más viejas e imponen limitaciones en la densidad de unidades de vivienda para las nuevas construcciones” (OCDE 2015, p. 172).<sup>5</sup> En centros urbanos densos y compactos con calles estrechas, como las de las ciudades mexicanas más antiguas, la modificación de los requisitos mínimos de estacionamiento para las construcciones nuevas debe coordinarse con otras inversiones de movilidad. Reducir los requisitos de estacionamiento puede ser especialmente favorable para proyectos de desarrollo y redesarrollo ubicados cerca de una estación de transporte público. Reducir el número de estacionamientos requeridos puede disminuir el costo del desarrollo y aumentar las unidades de vivienda. Esta opción es generalmente viable en ciudades más grandes que ya cuentan con un sistema de transporte público establecido.

La disponibilidad del suelo en las partes centrales de la ciudad es una de las principales barreras al desarrollo de espacios intraurbanos subutilizados. El suelo es escaso, por lo que su costo es mayor; pero también existe el desafío de fusionar pequeños lotes. El hecho de que hay múltiples propietarios y bajos impuestos a

---

5 Nota del Editor: El tema del estacionamiento mínimo ha sido ya subsanado en la Nueva Ley General de Asentamientos Humanos 2016, estableciendo requisitos de estacionamientos máximos en lugar de mínimos. Sin embargo, no hay estudios serios al respecto sobre el futuro comportamiento del mercado de la vivienda.

la propiedad significa que los costos de tenencia son bajos y el incentivo para la especulación es alto. Una de las estrategias tradicionales para abordar este caso es la expropiación, pero esto enfrentaría una fuerte oposición en México (OCDE, 2015; p. 173), dado que los jueces suelen otorgar una compensación extremadamente alta a los propietarios (Azuela, 2009). El informe de la OCDE explora tres estrategias alternativas que pueden estimular la venta voluntaria de parcelas, al tiempo que empoderan a la comunidad y a los propietarios de suelo: distritos de concentración de suelo, zonificación de densidad graduada, planes parciales y áreas de financiamiento prioritarias.

Los planes parciales son “subconjuntos de planes de desarrollo municipal integral dirigidos a distritos urbanos específicos” (OCDE, 2015; p. 173). Los planes parciales ya han sido aplicados en la mayoría de las ciudades mexicanas, aunque han tenido diferentes niveles de éxito. A menudo se enfocan en la rehabilitación de distritos históricos o comerciales, o también pueden ser motivados por eventos específicos, como la generación de un número considerable de nuevos empleos como resultado de la creación de un parque industrial, lo que aumentará la demanda para el desarrollo de vivienda y servicios.

En algunos casos, un plan parcial puede generar ingresos por la apreciación del valor del suelo debido a proyectos a gran escala (como la rehabilitación de un área o la introducción de una fábrica), que son devueltos a la comunidad como inversión para servicios públicos o infraestructura. Es importante señalar que, en algunos casos, los planes parciales y este tipo de inversión en un área específica pueden llevar al desplazamiento de sus habitantes, y los municipios deben considerar protecciones contra el desalojo al implementar esta estrategia.

Una estrategia similar con una operacionalización diferente es la creación de áreas de financiamiento prioritarias donde se pueden localizar servicios urbanos e infraestructura. A través de esta estrategia, “los gobiernos locales designan las áreas urbanizadas existentes para recibir financiamiento prioritario, lo que estimula el crecimiento dentro de la zona y lo desalienta en áreas menos desarrolladas” (Manville y Shoup, 2010).

### **Desalentar el desarrollo periurbano**

Aunque la dispersión urbana tiene consecuencias negativas potenciales, el uso de restricciones rígidas para controlar el crecimiento urbano también puede traer consecuencias negativas. En un estudio mundial sobre expansión urbana, Angel y colegas (2011) argumentan que las políticas de contención estrictas no son la única o mejor manera de promover el desarrollo urbano compacto. Si bien hay evidencia de que aumentan el desarrollo de espacios intraurbanos subutilizados y disminuyen la fragmentación (Carlson y Dierwechter, 2007), también pueden propiciar que el suelo y la vivienda sean más costosos (Dawkins y Nelson, 2002) y, como consecuencia, que fomenten la fragmentación urbana y el desarrollo fuera de los límites de contención.

Ciudades de todo el mundo han implementado límites de crecimiento urbano (LCU)<sup>6</sup> o cinturones verdes: Londres, Seúl, Brasilia, Portland, entre otras. Sin embargo, demostrar sus impactos de manera concluyente es un desafío. Los LCU de Oregón, en los EEUU, son uno de los casos más estudiados. Un análisis reciente (Dempsey y Plantinga, 2013) muestra que sus impactos sobre la contención y el crecimiento son poco significativos. Además, las alternativas a los UGB, como las tasas de impacto para la conversión del suelo rural al uso urbano, o un límite en el número de hectáreas que pueden ser incorporadas en una ciudad al año, pueden lograr resultados similares (Angel *et al.*, 2011).

Un límite al crecimiento urbano se utiliza para definir dónde ocurrirá el desarrollo urbano y dónde no. Su delimitación puede responder a distintos intereses: proteger zonas rurales o suelo agrícola de la urbanización; proteger áreas naturales que se consideren necesarias para el bienestar ecológico del sistema natural; prevenir el desarrollo en áreas propensas a riesgos naturales y, en coordinación con finanzas públicas, delimitar las áreas de la ciudad donde es económicamente viable proporcionar la infraestructura necesaria para el desarrollo. Los límites de crecimiento urbano pueden ser estrictos o flexibles, pero la experiencia internacional sugiere que estos perímetros deben ser ajustados periódicamente para atender las necesidades cambiantes de la ciudad —cada 5 años según Angel *et al.* (2011) y cada 10-20 años según Gennaio *et al.* (2009)—.

Se supone que los límites de crecimiento urbano promueven el desarrollo del suelo dentro del área contenida en los mismos y restrinjan la cantidad de suelo disponible, aumentando su valor. Así, la consecuencia involuntaria más común de los límites de crecimiento urbano es el desarrollo fragmentado, el cual se produce porque el suelo más barato se encuentra fuera del LCU pero todavía relativamente cerca lo cual permite que las personas se puedan desplazar entre esta zona y la mancha urbana. Si esto ocurre, el suelo barato fuera del LCU se vuelve atractivo para el desarrollo. Este tipo de desarrollo puede ocurrir en ciudades ya existentes, cercanas a la mancha urbana, o puede generar vecindarios satélites que actuarán como parte de la ciudad, pero que no estarán legalmente conectados a ella, al menos en términos de regulaciones del suelo y de impuestos. El fracaso más emblemático en este sentido es la ciudad de Brasilia (Dowall y Monkkonen, 2007), donde el perímetro de contención urbana reduce la calidad de vida debido al tiempo invertido en los largos desplazamientos hacia el lugar de trabajo en la parte central de la ciudad, y al mismo tiempo aumenta la huella de carbono de la ciudad.

Otra forma de controlar el desarrollo periurbano es el establecimiento de cinturones verdes. Un cinturón verde es la designación de un anillo de espacio abierto y natural donde el desarrollo urbano está estrictamente pro-

6 Los límites de crecimiento urbano son conocidos en inglés como *Urban Growth Boundaries* o *UGBs*.

hibido (OCDE, 2015; p. 177). México tiene un sistema donde los municipios pueden designar uso de suelo como reserva natural, pero en el contexto de la regulación mexicana, la implementación de estrictas leyes de uso de suelo natural no son rigurosas en la práctica. Muchas ciudades de México han visto sus reservas naturales convertidas en lotes comerciales o residenciales, sin consecuencias para quienes permitieron esta transgresión. Por lo tanto, un cinturón verde puede no ser una estrategia exitosa para controlar la expansión urbana en el contexto mexicano.

### **PERÍMETROS URBANOS Y PERÍMETROS DE CONTENCIÓN URBANA EN MÉXICO**

En esta sección, exploramos los nuevos Perímetros de Contención Urbana (PCU), un instrumento de política recientemente creado por el gobierno mexicano con el objetivo de hacer frente a la expansión urbana descontrolada. Si bien existen similitudes con los límites de crecimiento urbano, las dos políticas son muy diferentes. De hecho, los límites de crecimiento urbano han existido en las ciudades mexicanas desde hace mucho tiempo, con el objetivo de dosificar el crecimiento físico por medios regulatorios o limitando el acceso a la infraestructura. En comparación, los PCU operan a través de incentivos financieros —subsidios de vivienda— que pretenden dirigir la construcción de vivienda social a zonas centrales de las ciudades. Cada una de estas políticas tiene diferentes efectos sobre la forma y extensión de las áreas urbanas.

La mayoría de los municipios de México establecen los límites de crecimiento urbano de sus localidades (también llamados Centros de Población). Estos límites de crecimiento urbano delimitan principalmente el área desarrollable dentro de una localidad. Los límites de crecimiento urbano están definidos por la agencia local de planeación urbana y supervisados por el Ayuntamiento. Los requerimientos de los límites de crecimiento se establecen en los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, que a su vez son dictados tanto por los gobiernos estatales como por los municipales. De esta manera, mientras que los municipios definen y modifican los límites de las áreas urbanas de todas las localidades dentro de su jurisdicción, deben presentarlos a la Legislatura Estatal a través de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas para su aprobación.

Los límites de crecimiento urbano se establecen generalmente para contener la expansión urbana y dirigir el crecimiento urbano lejos de áreas que son susceptibles a desastres naturales o no viables para la vivienda humana. También sirven, en teoría, para orientar nuevas inversiones en infraestructura. Los municipios sólo garantizan el acceso a los servicios públicos (agua, alcantarillado y recolección de basura) a las parcelas ubicadas dentro de dichos límites. Sin embargo, debido a que los límites son flexibles, su verdadero impacto es cuestionable. En general, su

modificación se produce durante las actualizaciones del Plan de Desarrollo Urbano, lo que puede ocurrir con cada nueva administración municipal.<sup>7</sup>

Los Perímetros de Contención Urbana (PCU) se han convertido en uno de los principales instrumentos para regular el crecimiento urbano en México. Antes del año 2013, se utilizaron para asignar subsidios a la vivienda a través del Programa anteriormente conocido como “Esta es tu Casa” (oficialmente titulado Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, Esta es tu Casa), que ha sido parte de un esfuerzo para apoyar la construcción y compra de vivienda asequible en México desde 2007. El cambio de administración federal en 2012 produjo varios ajustes en el área de la planificación urbana mexicana. La exSecretaría de la Reforma Agraria se convierte en la nueva Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) que ahora supervisa la planificación urbana a nivel nacional.

SEDATU se encarga de la creación de políticas y programas para guiar el desarrollo de cada centro de población en el país, y desde su fundación ha creado o cambiado varios instrumentos de las políticas para gestionar el crecimiento urbano. Uno de estos cambios fue la actualización del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda. Este Programa se presenta como uno de los principales instrumentos para abordar uno de los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda de 2013, concretamente el de “controlar la expansión desordenada de las zonas urbanas”. Este cambio pareciera ser un esfuerzo por crear instrumentos de política para gestionar el crecimiento urbano, motivado por los costos sociales, ambientales y económicos que el modelo previo de crecimiento descontrolado generó para las ciudades mexicanas en las últimas décadas. Como tal, la actualización del Programa consolida a los PCU como los instrumentos que guiarán los subsidios a la vivienda y al crecimiento urbano.

Bajo la SEDATU, la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) es la entidad técnica encargada de la creación e implementación del Programa Nacional de Vivienda, así como de la distribución de subsidios federales a la vivienda. CONAVI también supervisa la creación y los cambios en los PCU. CONAVI utiliza una metodología geoespacial para definir los PCU, con información de fuentes oficiales como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (DOF-29 diciembre 2014). Los PCU tienen en cuenta las características existentes del área urbana y su potencial de crecimiento. El nivel de consolidación de la ciudad refleja el acceso a los centros de empleo, el nivel de infraestructura, los servicios y equipos urbanos y el acceso al transporte público. El potencial para el crecimiento se expresa a través de una zona de amortiguamiento (*buffer*) de medio kilómetro a un kilómetro alrededor del borde existente de la ciudad.

<sup>7</sup> En la mayoría de los municipios esto sucede cada tres años.

El borde existente de la ciudad utilizado en la creación de los PCU es definido por la oficina del censo de México, INEGI. El INEGI define las áreas urbanas antes de cada censo decenal y difunde los AGEB<sup>8</sup> censales urbanos por separado de los censos rurales (INEGI, 2011). Todo el suelo urbano se clasifica según estos criterios en tres niveles de prioridad: U1, U2 y U3, mismos que se definen a continuación:

**U1. Interurbano.** Áreas urbanas consolidadas con acceso al empleo, instalaciones y servicios urbanos. Este perímetro depende del potencial de empleo del área, definido como la densidad de empleos por población para cada unidad geográfica (AGEB) dentro del área urbana.

**U2. Primer perímetro.** Estas zonas se consideran en proceso de consolidación. Deben tener por lo menos el 75% de las viviendas cubiertas por infraestructura urbana, que son servicios de agua y alcantarillado, no necesariamente carreteras, transporte público u otros aspectos no medidos por los datos del censo. U2 también se define por la densidad de la vivienda, siempre y cuando haya más de 20 unidades de vivienda por hectárea, o más de 500 unidades de vivienda por AGEB.

**U3. Segundo perímetro.** Estas son áreas localizadas dentro de una zona de amortiguamiento adyacente a los límites de U1 y U2. El tamaño del margen depende de la población de la ciudad, y va desde 500 metros para ciudades con 50,000 habitantes o menos, a 900 metros para ciudades con más de 1 millón de habitantes. La Tabla 1 muestra los detalles del perímetro U3 para diferentes tamaños de área urbana.

**Tabla 1. Rango de población y su tamaño correspondiente para un perímetro U3**

Rango de población urbana		Distancia del perímetro U3 (en metros)		
Más de	1,000,000		900	
A partir de	500,000	a	999,999	800
A partir de	100,000	a	499,999	700
A partir de	50,000	a	99,999	600
Menos de	50,000			500

Fuente: SEDATU-CONAVI, 2015

8 AGEB - Áreas Geoestadísticas Básicas son equivalentes a los Tramos Censales en los Estados Unidos.

Por lo tanto, los PCU también funcionan como un primer intento de identificar geográficamente el nivel de consolidación urbana de una ciudad (DOF-29 diciembre 2014). Los tres niveles de consolidación definidos por los tres perímetros U1, U2 y U3 ayudan a dirigir subsidios para vivienda asequible mediante un sistema escalonado. Las viviendas ubicadas dentro del perímetro U1 reciben un subsidio más alto que aquellas en U2, y aquellas en U2 reciben más que en U3. Dado que el Programa se destina principalmente a ampliar el acceso al financiamiento para la población de menores ingresos, los subsidios solo se otorgan a la población que ganan hasta 2.6 veces el Salario Mínimo General Vigente para la Ciudad de México (SMGVM) para los derechohabientes del INFONAVIT y FOVISSSTE (63% de la población mexicana en el primer semestre de 2016); y hasta 5 SMGVM para aquellos que no son derechohabientes (75% de la población en el primer semestre de 2016). De esta manera, los PCU buscan tanto incentivar la vivienda en la parte central de una ciudad como proporcionar vivienda asequible a la población de menores ingresos.

Hasta la fecha, se han creado PCU para las 384 ciudades que componen el Sistema Urbano Nacional (SUN), el cual incluye todas las ciudades con 15,000 o más habitantes.<sup>9</sup> En 2010, estas 384 ciudades albergaban un 72.3% de la población mexicana (SEDESOL-SEGOB-CONAPO, 2012).

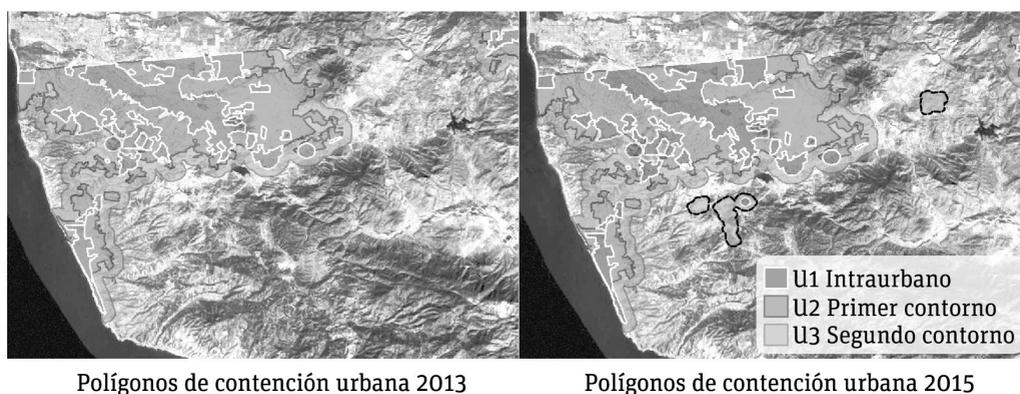
Los PCU se generan a nivel federal y sin la participación de los gobiernos estatales o municipales. Sin embargo, las decisiones para asignar los subsidios se hacen a nivel local. Los PCU se superponen al plan de desarrollo urbano local, para corroborar que los subsidios se asignen a unidades de vivienda que cumplan con los requisitos locales de zonificación y uso del suelo.

Los PCU no son solo un instrumento del Programa Federal de Vivienda, sino una herramienta compleja de planificación urbana que proporciona información más detallada sobre la composición de una ciudad. Los PCU forman parte de otros programas federales, como el Programa de Consolidación Urbana y Rehabilitación Habitacional (PROCURHA), que se enfoca en la promoción de vivienda vertical y utiliza los PCU U1 y U2 para dirigir los esfuerzos de densificación urbana, mejora y preservación de la vivienda. El Programa de Redensificación Urbana de SEDATU, también utiliza los PCU. Este programa promueve el desarrollo de espacios intraurbanos subutilizados para generar vivienda asequible para la población con ingresos de hasta 5 VSMM.

---

9 El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) define las áreas urbanas como aquellas localidades con una población de 2,500 habitantes, o aquellas localidades que son la sede municipal, incluso cuando tienen menos de 2,500 habitantes (SEDESOL-SEGOB-CONAPO, 2012).

Figura 1. PCU en Tijuana, Baja California



Polígonos de contención urbana 2013

Polígonos de contención urbana 2015

Fuente: Registro Nacional de Reservas Territoriales (RENARET), 2016.

### Cambios en los Perímetros de Contención Urbana

Los PCU no están destinados a ser estáticos y han pasado por una serie de cambios y mejoras. Desde la actualización del Programa en 2013, CONAVI ha comenzado a utilizar una metodología más compleja para definir los perímetros, y ha agregado más información relevante. Por ejemplo, los antiguos perímetros se basaban principalmente en la información proporcionada por el Registro Único de Vivienda (RUV), y ahora han incorporado información del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) de 2013 y del Inventario Nacional de Vivienda (INV) 2012 del INEGI. Este nuevo conjunto de PCU ha evolucionado continuamente con cambios y actualizaciones en los años 2014 y 2015. Los principales cambios fueron la ampliación de los perímetros U2 y U3 para incorporar áreas ubicadas fuera de las zonas urbanas que tienen una concentración de oportunidades de empleo u otras características urbanas que las hacen viables para el desarrollo bajo los requisitos del Programa (comunicación personal con el personal de CONAVI, agosto de 2016).

Sin embargo, en algunos casos, los cambios en los PCU parecen contradecir sus propias necesidades. Como ejemplo, la Figura 1 muestra los PCU en los años 2013 y 2015 para el Área Metropolitana de Tijuana, Baja California. En la versión actualizada para 2015, vemos que se han creado dos nuevos perímetros (marcados con una línea negra punteada): uno al sur que incluye una zona U1 periurbana rodeada por su correspondiente perímetro U3; y un nuevo perímetro U3 al este sin la zona adyacente U1 o U2 necesaria, lo cual viola los requisitos del Programa.

Esta situación destaca una de las debilidades principales de un sistema central tan grande: su falta de congruencia a nivel local. Esta carencia es una de las razones

por las que los préstamos para la vivienda del gobierno federal continúan subsidiando viviendas construidas en las afueras de las áreas urbanas e incluso más allá.

### REPENSAR LOS OBJETIVOS Y EFECTIVIDAD DE LOS PERÍMETROS DE CONTENCIÓN URBANA EN MÉXICO

La nueva Política Nacional Urbana y de Vivienda utiliza los PCU y la consecuente asignación de subsidios como parte de un esfuerzo por mejorar el desarrollo urbano dirigiendo la provisión de vivienda a áreas de la ciudad ya consolidadas, es decir, lugares con infraestructura y servicios. Como tal, funciona como una respuesta desesperada para controlar la expansión de las zonas urbanas financiadas por los préstamos para vivienda del INFONAVIT.

El Programa también pretende mejorar la calidad de vida dirigiendo los subsidios federales a vivienda asequible en una mejor ubicación y con un mejor acceso a los centros de trabajo, transporte público, servicios urbanos e instalaciones, para la población de los estratos de ingresos más bajos. El supuesto de una mejor calidad de vida a través de una óptima ubicación también se hace eco de los fracasos del esquema de vivienda anterior. En los últimos años, México experimentó un alarmante aumento de viviendas nuevas abandonadas, principalmente en los desarrollos ubicados en la periferia de las ciudades, lejos de los empleos y los servicios, y con un acceso deficiente al transporte público (Monkkonen, 2014). Como se expuso anteriormente, las principales razones citadas por el gobierno federal para este abandono son la ubicación y la falta de servicios, cuando en realidad en un nivel más alto es la sobreoferta del mismo financiamiento de la vivienda y la sobreproducción de un cierto tipo de vivienda. No es de extrañar que, a través del uso de PCU, el gobierno también busque controlar este fenómeno subsidiando la construcción de nuevas viviendas cercanas al centro de la ciudad e invirtiendo más para mejorar la oferta de viviendas existente dentro de las ciudades.

Pero, ¿qué tan efectivos pueden ser los Perímetros de Contención Urbana para promover un desarrollo urbano compacto? No mucho. Los PCU se limitan ostensiblemente a la provisión de subsidios de vivienda en áreas periurbanas indeseables, sin embargo, en la práctica no prohíben la urbanización fuera de sus perímetros, como lo harían algunos LCU.<sup>10</sup> Esto significa que la vivienda aún se puede desarrollar en la periferia de las áreas urbanas, pero simplemente no recibiría un subsidio. Además, los nuevos centros de empleo a menudo se encuentran lejos del centro de la ciudad, y si son lo suficientemente grandes pueden crear nuevos PCU alrededor de ellos por la sencilla razón de que van a crear más puestos de trabajo.

En una entrevista con el personal de CONAVI (comunicación personal, 18 de agosto de 2016), nos enteramos de que hasta la fecha no se ha realizado una evaluación de

<sup>10</sup> Nota del Editor: A diferencia de los UGB, los PCU no tienen un carácter vinculante en términos de planeación. Estos últimos no sustituyen en ningún momento los programas y planes de desarrollo urbano locales, quedando meramente como una herramienta de apoyo al subsidio.

los efectos de los PCU sobre la producción y el suministro de vivienda a nivel nacional. Sin embargo, según la información disponible en el último informe del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV),<sup>11</sup> la mayoría de la construcción de nuevas viviendas que tiene acceso a los subsidios se ubica en el perímetro exterior, U3, lo que demuestra que la política no está teniendo su efecto deseado.

La Tabla 2 muestra la distribución de los préstamos para vivienda nueva por su ubicación en los PCU. Si bien la construcción fuera de los PCU ha disminuido en 10 puntos porcentuales en los últimos tres años, todavía representa casi una quinta parte de la construcción de nuevas viviendas, un número considerable si asumimos que esta construcción está ocurriendo en la periferia o más lejos de la zona urbana existente.

**Tabla 2. Proporción de préstamos para vivienda nueva por ubicación a nivel nacional, 2014-2016**

Porcentaje de préstamos por ubicación			
Zona	Junio 2014	Junio 2015	Junio 2016
U1	7.9	7.5	8.1
U2	25.4	29.5	28.9
U3	37.6	44.1	44.0
Fuera de los PCU	28.9	18.7	18.9
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda; SNIIV, 2016.

Según datos de CONAVI (2016), en el año 2013 el porcentaje de viviendas nuevas construidas dentro de los perímetros U1 y U2 representó solo el 16% del total de viviendas registradas en RUV; por lo que el hecho de que en 2015 hubieran aumentado 20 puntos porcentuales (casi 37%) fue percibido como un éxito. Sin embargo, la mayoría de las casas todavía se están construyendo en el borde urbano o incluso más allá.

La baja cantidad de construcción en el perímetro U1 es preocupante, ya que éste debería ser el área más deseable para la ubicación de viviendas de bajos ingresos. También es importante considerar que la incorporación continua de nuevas áreas en los tres perímetros, que ha ocurrido con cada actualización de la base de datos geográfica como se muestra anteriormente en la Figura 2, también puede haber

11 Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda creado y administrado por CONAVI. El último reporte corresponde a marzo 2016. [[http://sniiv.conavi.gob.mx/Reports/Inv\\_Viv\\_Vig/Oferta\\_Vivienda.aspx](http://sniiv.conavi.gob.mx/Reports/Inv_Viv_Vig/Oferta_Vivienda.aspx)]

sesgado estos porcentajes. Así, vemos que los PCU no contienen expansión urbana ni reducen la dispersión.

Otra suposición del Programa es la generalización de que este nuevo modelo de suministro de vivienda a través del sistema de subsidios mejorará la calidad de las unidades de vivienda (DOF 01-07-2013). Si bien el Programa y los PCU pueden asumir que los entornos urbanos son mejores en lugares más centrales, no existen estrategias o mecanismos para mejorar la calidad del producto final. Sin cambios en los reglamentos y requisitos de construcción, los desarrolladores privados todavía están construyendo casas lo más económicas posibles, que en muchos casos no satisfacen las necesidades más básicas de los compradores.

Debido a que los derechohabientes del INFONAVIT sólo pueden utilizar sus préstamos para comprar casas aprobadas por el instituto, los requisitos mínimos estipulados por los reglamentos de construcción, como el tamaño mínimo y el número de habitaciones, se convierten en el estándar. El hecho de que la deficiencia de materiales o mobiliario representara la tercera causa para el abandono de nuevas viviendas debería ser una señal de advertencia para los funcionarios públicos. La vivienda financiada por el sector público debería ser entregada lista para habitar, y no debería suponer que quienes las compran tengan la liquidez monetaria para realizar inversiones adicionales para acondicionar áreas de uso inmediato, como lo es la cocina. Además, dado el contexto mexicano, estas viviendas deberían incluir mobiliario para garantizar un nivel mínimo de seguridad del nuevo hogar, tales como rejas en ventanas o rejas perimetrales.

Otra consideración importante es que las políticas de vivienda en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) se han centrado principalmente en el fortalecimiento de las capacidades para garantizar el acceso a una vivienda formal sólo para aquellos individuos que tienen un empleo en el sector formal. Sin embargo, continúan excluyendo a la población que trabaja en el sector informal, la cual representa aproximadamente la mitad de la población económicamente activa (INEGI, 2016). La incertidumbre sobre el ingreso y los niveles generalmente bajos de ingresos asociados con el trabajo informal limitan las oportunidades de este sector de la población de tener acceso a cuentas bancarias, préstamos e hipotecas y, en consecuencia, limitan su acceso a la vivienda formal. Esta situación puede agravar el problema de la vivienda informal o irregular, también conocida como invasiones, que posiblemente termina siendo la única opción para este sector de la población. Dado que las invasiones ocurren principalmente en la periferia de la ciudad, representan otra fuerza importante detrás de la expansión urbana descontrolada.

### **REPENSAR LAS ESTRATEGIAS PARA CONTENER LA DISPERSIÓN EN MÉXICO**

Los Perímetros de Contención Urbana de México no son límites de crecimiento urbano LCU estrictos, por lo que no necesariamente conducirán a los problemas comúnmente asociados con éstos. Sin embargo, en este capítulo argumentamos

que otras políticas serían más eficaces para controlar la dispersión, fomentar el aumento de las densidades urbanas y mejorar la calidad de vida en las ciudades de México. Las políticas urbanas son las encargadas de impulsar el crecimiento urbano, no las políticas de vivienda que obligan a las familias a comprar casas que no quieren. Desafortunadamente, la expansión urbana de México durante las últimas tres décadas, ha estado dirigida principalmente por el financiamiento de la vivienda. No es necesario entonces crear nuevas políticas para reducir el crecimiento urbano que las políticas existentes permiten, sino que las nuevas políticas deben afrontar la problemática actual de las ciudades mexicanas y buscar la forma de mejorar la infraestructura que permite que las ciudades sean económicamente productivas y lugares agradables para vivir.

Además, debemos examinar si una cierta forma urbana —en este caso una “ciudad compacta”— es un objetivo de política deseable. Una ciudad compacta mal planeada con una infraestructura inadecuada podría ser tan mala para la vida de sus residentes como lo puede ser una ciudad dispersa. Por lo tanto, promover ciegamente la compacidad y densidad es una meta discutible. Las ciudades que ahora se consideran ejemplos superiores de compacidad y sostenibilidad, como Portland en Oregón o Curitiba en Brasil, no son el resultado de una política de planificación que se centra únicamente en la compacidad y la contención del crecimiento. En su análisis del caso de Portland, Abbott concluye que su éxito es el resultado de una buena política: valores públicos, liderazgo, facultades y competencias tanto de las agencias de planificación como de los gobiernos locales, así como la calidad del discurso cívico (Abbott, 1997). Abbott continúa afirmando que el éxito de una ciudad como Portland, Oregón, “no es necesariamente un enfoque en una ciudad compacta, sino una clara coordinación entre el uso del suelo y las políticas de transporte”. También es importante señalar que el éxito de Portland es el resultado de un compromiso continuo y a largo plazo de más de 30 años, con una visión muy clara de lo que la ciudad debe ser.

Las decisiones sobre cómo prefieren vivir las personas se hacen a nivel individual y eventualmente se traducen en forma urbana (Hogan y Ojima, 2008), por lo que los esfuerzos para controlar la descentralización o dispersión tendrán efectos limitados si no se agregan a una política urbana consistente e integral, que trate directamente cuestiones como la equidad y la corrupción. En el caso de México, la gobernabilidad local es crucial, especialmente en términos de finanzas públicas e inversión en infraestructura urbana. Para mejorar las ciudades en México, los recursos deben canalizarse desde el aumento de los impuestos a la propiedad hacia la inversión en las zonas urbanas. Idealmente, estos esfuerzos estarían dirigidos por personas capacitadas en planeación urbana, planeación regional o de la ciudad. Hasta ahora, este tipo de educación es escasa en la mayoría de los principales centros de estudio del país.

Al mismo tiempo, una importante reforma del INFONAVIT y su estrategia operativa sería una solución mucho más eficaz a los desafíos de la dispersión urbana que cualquier otro tipo de límite de crecimiento urbano. El instituto debe dejar de financiar la construcción de casas que la gente no desea. La financiación de la vivienda debe ajustarse a la demanda de los individuos y no centrarse exclusivamente en el aumento de la oferta (Monkkonen y Comandon, 2016).

Por último, se está avanzando hacia una mayor supervisión federal sobre la planificación local y los esfuerzos para mejorar la comunicación entre las agencias locales y las prioridades políticas federales. La recién creada SEDATU, junto con su rama técnica CONAVI, se encuentran en una posición privilegiada para gestionar el desarrollo urbano a nivel nacional. Sin embargo, CONAVI y SEDATU podrían no ser capaces de captar las necesidades específicas de cada localidad, y como se discutió anteriormente, los incentivos de los actores locales deben ser transformados hacia un enfoque orientado a los resultados. Las agencias federales pueden ayudar mediante la coordinación y el monitoreo del crecimiento urbano, recopilando y agregando información a nivel nacional, y proporcionando asistencia técnica a los tomadores de decisión a nivel local.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abbott, C. (1997). The Portland region: Where city and suburbs talk to each other—and often agree. *Housing Policy Debate*, 8(1), 11-51.
- Angel, S., Parent, J., Civco, D., y Blei, A. (2011). Making room for a planet of cities. *Policy Focus Report/ Code PFO27*. Cambridge, MA.: Lincoln Institute of Land Policy.
- Azuela, A. (2009). The Use of Eminent Domain in São Paulo, Bogotá, and Mexico City. En G. Ingram y Y. Hong (Eds.) *Property Rights and Land Policies*, Cambridge, MA.: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bruegmann, R. (2005) *Sprawl: A Compact History*. Chicago: University of Chicago Press.
- Carlson, T. y Dierwechter, Y. (2007). Effects of Urban Growth Boundaries on Residential Development in Pierce County, Washington. *The Professional Geographer*, 59(2), 209–220.
- CONAVI (2016). Repunte del crédito a la construcción y de la oferta de vivienda nueva, reflejo de confianza en el Gobierno de la República. Boletín de prensa disponible en: <https://www.gob.mx/conavi/prensa/repunte-del-credito-a-la-construccion-y-de-la-oferta-de-vivienda-nueva-reflejo-de-confianza-en-el-gobierno-de-la-republica>
- Dawkins, C. y Nelson, A. (2002). Urban containment policies and housing prices: an international comparison with implications for future research. *Land Use Policy*, 19: 1–12.
- Dempsey, J., y Plantinga, A. (2013). How well do urban growth boundaries contain development? Results for Oregon using a difference-in-difference estimator. *Regional Science and Urban Economics*, 43(6), 996-1007.
- DOF 01-07-2013. ACUERDO por el que se aprueban las Reglas de Operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, para el ejercicio fiscal 2014.
- DOF 29-12-2014. REGLAS de Operación del Programa de Consolidación de Reservas Urbanas, para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes.
- Dowall, D., y Monkkonen, P. (2007). Consequences of the Plano Piloto: the urban development and land markets of Brasilia. *Urban Studies*, 44(10), 1871-1887.
- Peralta, B., y Hofer, A. (2006). Housing for the working class on the periphery of Mexico City: a new version of gated communities. *Social Justice*, 33(3 (105), 129-141.

- Gennaio, M., Hersperger, A., y Bürgi, M. (2009). Containing urban sprawl—Evaluating effectiveness of urban growth boundaries set by the Swiss Land Use Plan. *Land Use Policy*, 26(2), 224-232.
- Glaeser, E. (2011). *The Triumph of the City. How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*. Nueva York: Penguin.
- Guerra, E. (2015). The geography of car ownership in Mexico City: a joint model of households' residential location and car ownership decisions. *Journal of Transport Geography*, 43: 171-180.
- Hogan, D., y Ojima, R. (2008). Urban sprawl: A challenge for sustainability. En G. Martine, G. McGranahan, M. Montgomery, y R. Fernández-Casilla (Eds.), *The new global frontier: urbanization, poverty and environment in the 21st century*. (pp. 203-216). Londres, Sterling, VA: Earthscan.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (2011) Censo de Población y Vivienda 2010. Resultados definitivos. Aguascalientes, Aguascalientes, México. Disponible en línea en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/default.aspx>
- \_\_\_\_ (INEGI). (2016) Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Informalidad laboral. Tasas de informalidad trimestral a nivel Nacional. III trimestre del 2016. Disponible en línea en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>
- INFONAVIT (2012). Vivienda Deshabitada y abandonada: dimensionamiento, causas, soluciones, medidas correctivas y preventivas instrumentadas.
- Jacobs, J. (1970). *The Economy of Cities*. Nueva York: Vintage Books.
- Kim, Y., y Zangerling, B. (Eds.) (2016). *Mexico Urbanization Review*. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Libertun, N. (2017). The social housing burden: comparing households at the periphery and the centre of cities in Brazil, Colombia, and Mexico. *International Journal of Housing Policy*, 1–27. <https://doi.org/10.1080/19491247.2017.1298366>
- Manville, M., y Shoup, D. (2010). Parking requirements as a barrier to housing development: regulation and reform in Los Angeles. University of California Transportation Center. Febrero. Disponible en: <https://escholarship.org/uc/item/1qr84990>.
- Monkkonen, P. (2011). Do Mexican cities sprawl? Housing-finance reform and changing patterns of urban growth. *Urban Geography*, 32(3), 406-423.
- \_\_\_\_\_. (2012). Housing finance reform and increasing socioeconomic segregation in Mexico. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(4), 757-772.
- \_\_\_\_\_. (2014). The role of housing finance in Mexico's vacancy crisis. *UCLA Ziman Center Working Paper Series*. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2765658> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2765658>
- Monkkonen, P., y Comandon, A. (2016). Crecimiento de las ciudades, cambios de sus mercados y usos del suelo. *Ciudades*, 111. 50-60.
- OECD (2015), *OECD Urban Policy Reviews: Mexico 2015: Transforming Urban Policy and Housing Finance*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227293-en>
- SEDATU. (2014). Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018. Publicado en Diario Oficial de la Federación, DOF: 30/04/2014
- SEDATU, 7 diciembre 2015, Presentacion\_Secretaria\_Robles\_20151204

- SEDATU-CONAVI. (2015). Modelo Geoestadístico para la actualización de los perímetros de contención urbana 2015. Renaret.
- SEDATU-CONAVI (2013). Política Nacional Urbana y de Vivienda. Foro regional de desarrollo urbano y ordenamiento territorial. Análisis y Prospectiva Legislativa. Guanajuato, 13 de agosto de 2013. Disponible en línea en: <http://iplaneg.guanajuato.gob.mx/contactanos/biblioteca-digital/doc-view/77-politica-nacional-urbana-y-de-vivienda>
- SEDESOL-SEGOB-CONAPO. (2012). Catálogo. Sistema Urbano Nacional 2012. Disponible en línea en: <http://conapo.gob.mx/en/CONAPO/Catalogo Sistema Urbano Nacional 2012>
- Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) (2016). National Housing Information and Indicators System, created and maintained by CONAVI. Disponible en línea en: <http://sniiv.conavi.gob.mx/Reports/Inv Viv Vig/Oferta Vivienda.aspx>