



Detalles sobre la publicación, incluyendo instrucciones para autores e información para los usuarios en: <http://espacialidades.cua.uam.mx>

Jessica Alejandra Reveles Martínez, (Universidad de Guadalajara)

La vivienda subsidiada como instrumento indirecto de planeación urbana en el Área Metropolitana de Guadalajara pp. 61-79

Fecha de publicación en línea: junio 2023

DOI: [10.24275/uam/cua/dcsh/esp/2023v13n1/Reveles](https://doi.org/10.24275/uam/cua/dcsh/esp/2023v13n1/Reveles)

© Jessica Alejandra Reveles Martínez, 2023. Publicado en *Espacialidades*. Todos los derechos reservados. Permisos y comentarios, por favor escribir al correo electrónico: revista.espacialidades@cua.uam.mx

ESPACIALIDADES. Volumen 13, Núm. 01, enero-junio de 2022, es una publicación semestral de la Universidad Autónoma Metropolitana, a través de la Unidad Cuajimalpa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Ciencias Sociales. [Prolongación Canal de Miramontes No. 3855, Col. Ex Hacienda de San Juan de Dios, Tlalpan, C.P. 14387](#) y [Av. Vasco de Quiroga No. 4871, Col. Lomas de Santa Fe, Cuajimalpa, C.P. 05300, Ciudad de México, México](#) teléfono 525558146500 ext. 3754. Página electrónica de la revista: <http://espacialidades.cua.uam.mx>. Dirección electrónica: revista.espacialidades@cua.uam.mx. Editora Responsable: Dra. Fernanda Vázquez Vela. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título número 04-2023-

021013134600-102, ISSN: 2007-560X, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: María Fernanda Flores Torres (Dendrita Publicidad S. A. de C. V.), [Temístocles núm. 79, int. 3, Colonia Polanco IV Sección, Alcaldía Miguel Hidalgo, C.P. 11550, Ciudad de México](#); Fecha de última modificación: junio del 2023. Tamaño de archivo 1.54 MB.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Directorio

RECTOR GENERAL: Dr. José Antonio De los Reyes Heredia

SECRETARIA GENERAL: Dra. Norma Rondero López

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa

RECTOR: Mtro. Octavio Mercado González

SECRETARIO DE UNIDAD: Dr. Gerardo Francisco Kloss Fernández del Castillo

División de Ciencias Sociales y Humanidades

DIRECTOR: Dr. Gabriel Pérez Pérez

JEFE DE DEPARTAMENTO: Dr. Rafael Calderón Contreras

Revista Espacialidades

DIRECTORA: Dra. Fernanda Vázquez Vela

ENCARGADA DE LA EDICIÓN: Lic. Gabriela Eugenia Lara Torres

ASISTENTE EDITORIAL: Mtra. Evelyn Guadalupe Cazares Jiménez

ADMINISTRACIÓN DEL SITIO WEB: Ing. Alan Erick Salgado Vázquez

EDICIÓN TEXTUAL Y CORRECCIÓN DE ESTILO: Lic. Gabriela Eugenia Lara Torres

FOTOGRAFÍA DE LA PORTADA: ©2023 Fernanda Vazquez Vela en instagram, @ziguns75 <https://www.instagram.com/ziguns75/?hl=es-la>

COMITÉ EDITORIAL: Dra. Analiese Marie Richard (Universidad Autónoma Metropolitana- Cuajimalpa, México), Dr. Emerson Augusto Baptista (El Colegio de México, México), Dra. Tiana Bakic Hayden (El Colegio de México, México) Dr. Claudio Alberto Dávila Cervantes (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México), Dr. José Álvaro Hernández Flores (El Colegio de México, México), Dr. Vicente Moctezuma Mendoza (Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México), Dra. Paula Soto Villagrán (Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México) Dra. María Fernanda Vázquez Vela (Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa, México) Dr. Alejandro Vega Godínez (Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa, México).

COMITÉ CIENTÍFICO: Dr. Tito Alegría (El Colegio de la Frontera Norte), Dra. Miriam Alfie (Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa), Dr. Mario Casanueva (Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa), Dra. Claudia Cavallin (Universidad Simón Bolívar, Venezuela), Dr. Humberto Cavallin (Universidad de Puerto Rico), Dra. Flavia Freidenberg (Universidad de Salamanca, España), Dra. Clara Irazábal (Columbia University, Estados Unidos), Dr. Jorge Lanzaro (Universidad de la República, Uruguay), Dr. Jacques Levy (École Polytechnique Fédérale de Lausanne, Francia), Scott Mainwaring (University of Notre Dame, Estados Unidos), Miguel Marinas Herrera (Universidad Complutense, España), Edward Soja † (University of California, Estados Unidos), Michael Storper (London School of Economics, Reino Unido).

Espacialidades tiene como propósito constituirse en un foro de discusión académica que aborda la compleja, contradictoria y multicausal relación entre el espacio y la vida social. *Espacialidades* se inscribe en el debate académico internacional sobre el giro espacial en las ciencias sociales e invita al análisis de diversas prácticas sociales y formas de organización y acción política desde una perspectiva multidisciplinaria que ponga énfasis en las diferentes escalas territoriales. Los textos publicados incorporan métodos y problemas tratados desde la sociología, la ciencia política, la economía, los estudios urbanos, la geografía, los estudios culturales, la antropología, la literatura, el psicoanálisis y el feminismo, entre otros.

La vivienda subsidiada como instrumento indirecto de planeación urbana en el Área Metropolitana de Guadalajara

Subsidized housing as an indirect instrument of urban planning in the Metropolitan Area of Guadalajara

JESSICA ALEJANDRA REVELES MARTÍNEZ*

Resumen

La consolidación de la vivienda producida en serie para el sector formal de bajos ingresos generalmente es subsidiada bajo los esquemas de los programas sociales que se desprenden de políticas sectorizadas en México. Los instrumentos de aplicación de la política de vivienda cuentan con un proceso burocrático complejo, en donde intervienen diversos actores del sector gubernamental y empresarial, creando una mancuerna sólida que les permite no solo llevar a cabo la construcción de la vivienda subsidiada, sino que les permite instrumentar en conjunto los lineamientos operacionales de la política subsidiaria calificada a través de los Perímetros de Contención Urbana. El objetivo de la presente investigación es analizar los impactos que puede llegar a tener la política de vivienda subsidiada en la planeación urbana del Área Metropolitana de Guadalajara, a través de las redes de actores institucionales que determinan la capacidad del Estado en respuesta a la demanda de vivienda por medio de estrategias territoriales.

Palabras clave: subsidio, vivienda, política, territorio, reservas urbanas.

Abstract

The consolidation of mass-produced housing for the low-income formal sector is generally subsidized under the social programs that arise from sectorized policies in Mexico. The instruments for the application of the housing policy have a complex bureaucratic process, in which various actors from the government and business sectors intervene, creating a solid teamwork, which allows them not only to carry out the construction of subsidized housing, but also to jointly implement the operational guidelines of the subsidized policy qualified through the Urban Containment Perimeters. The objective of this research is to analyze the impacts that subsidized housing policy can have on urban planning in the Guadalajara Metropolitan Area, through the networks of institutional actors that determine the capacity of the State to respond to the demand for housing through territorial strategies.

Keywords: subsidy, housing, politics, territory, urban reserves.

Fecha de recepción: 13 de julio de 2021.

Fecha de aceptación: 13 de julio de 2021.

*Egresada de la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas de la UAM-AZC. Actualmente estudiante del programa Doctoral en Políticas Públicas y Desarrollo en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. C.e.: jessica.reveles.urb@gmail.com.

Una parte de la presente investigación es el resultado de la tesis de maestría con el tema: Impacto de los Perímetros de Contención Urbana como Política Federal de Vivienda en el Crecimiento del Área Metropolitana de Guadalajara. Periodo 2012-2018.

Introducción

El crecimiento exponencial de la vivienda de interés social en la periferia de las zonas metropolitanas ha generado controversia en América Latina por la desvinculación que existe entre la edificación de la vivienda y el déficit de equipamientos y servicios urbanos. Este paradigma se presenta en viviendas de interés social dada la relación que existe entre el Estado y sector privado en función de los procesos de urbanización y localización de la vivienda (Libertun, 2017).

La política de vivienda en México ha pasado por diversas etapas institucionales que se han adaptado a los cambios económicos globales brindando una mayor apertura al mercado en la formulación e implementación de las políticas públicas. La política habitacional se ha preocupado por brindar vivienda digna y decorosa a las familias de bajos ingresos económicos, integrando elementos de habitabilidad recomendadas por instituciones de carácter internacional como ONU Hábitat, quien describe como vivienda digna a toda aquella que se encuentre bien ubicada, tenga seguridad de la tenencia, disponibilidad de los servicios, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad y adecuación cultural (ONU, 2016). En este sentido la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) creó los Perímetros de Contención Urbana (PCU) con el objetivo de materializar la ciudad compacta por medio de los incentivos fiscales subsidiarios a toda Vivienda de Interés Social (VIS) que se encontrara en reservas territoriales en consolidación económica y urbana (CONAVI, 2013).

Los patrones de urbanización generados a consecuencia de la edificación de la vivienda de interés social en Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), se han caracterizado por su localización en las periferias de la ciudad (Fausto y Munguía, 2010). La aplicación de los PCU en la metrópoli tuvo una combinación de factores y circunstancias que no lograron contener el crecimiento de la ciudad. Puesto que la función exclusiva de calificar las reservas territoriales con aspiración a subsidio fue un campo de oportunidad para justificar el financiamiento a reservas urbanas mal localizadas sin derecho a los incentivos fiscales. Incluso, después de la formulación de los PCU en el 2013, se realizaron cuatro actualizaciones para ir incorporando las reservas territoriales que no cumplieron con los parámetros de brindar una vivienda digna desde su primera formulación (Reveles, 2019).

La motivación fiscal dispersó aún más la ciudad justificando su expansión con los propios lineamientos operacionales de los PCU. En este sentido, Ignacio Kuns (2015) menciona que los PCU “se puede considerar una política torpe en la dirección correcta [...] su concepción y aplicación territorial es muy deficiente, y como política para enfrentar el problema del crecimiento extensivo es, al menos incompleta, ya que no prevé los posibles efectos perversos” (Kuns, 2015:10).

En función del planteamiento del problema, el objetivo rector que motiva la investigación es demostrar que los PCU tienen influencia en los procesos de urbanización dictados por la planeación urbana del AMG. Puesto que, la hipótesis sostiene que los lineamientos operacionales de los PCU invitan a los desarrolladores de vivienda a edificar en reservas territoriales sin carácter de habitabilidad. La investigación amplía la perspectiva con la que se ha estudiado los PCU y VIS, al profundizar desde los lineamientos operacionales de la política pasando la frontera de analizar el fenómeno desde los resultados, al análisis de la política subsidiaria desde las reglas de operación que desemboca en diversos fenómenos de la vivienda producida en serie. En cuanto a la metodología empleada, la investigación recabó información documental, bibliográfico y hemerográfico con la función de construir el marco teórico y conceptual de la vivienda subsidiada. Para profundizar en la instrumentación de la aplicación de los PCU se planteó una metodología descriptiva correlacional por medio de material etnográfico obtenido a partir de entrevistas realizadas a servidores públicos de instituciones que se distinguen por su participación en la política de vivienda en el AMG (Véase Anexos). Por último, los resultados encontrados fueron comparados por medio de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) para contrastar el crecimiento de los PCU con las reservas urbanas oficiales de los Planes Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU) del AMG.

El documento se divide en cuatro secciones: en la primera se desarrolla el marco conceptual de la vivienda de interés social y la función que ocupa el subsidio en ella, así como el marco teórico y la problematización de la vivienda subsidiada en el Área Metropolitana de Guadalajara; en la segunda parte se plantea el funcionamiento de los PCU a través de los actores institucionales así como las actualizaciones posteriores que perdieron el objetivo inicial de la política; en la tercera parte se aterriza la investigación en el campo físico de las reservas territoriales analizadas con los SIG en ciudad de Guadalajara desarrollando tres ejemplos puntuales del manejo de las reservas municipales en relación con los perímetros, y en la cuarta y última parte se exponen las conclusiones de los resultados obtenidos en el proceso de investigación.

Enfoque conceptual de la vivienda de interés social

En la búsqueda de la asequibilidad de la vivienda, numerosos países en el mundo realizan políticas sectorizadas en materia de vivienda con el objetivo de asegurar vivienda económica para la población de bajos recursos, esto, a través de subsidios implementados en diversas categorías financieras, tales como egresos en efectivo, gasto tributario y regulación de alquiler (Heylen, 2014), todas aplicadas a un amplio abanico de la producción de vivienda. La producción más común de vivienda en Latinoamérica es la vivienda social y de interés social. Esta última ha sido estudiada por diversas áreas del conocimiento científico (sociológico, antropológico, geográfico, económico, etc.), en la búsqueda de la realidad existente en los fenómenos sociales, encontrando distintas temáticas de la vida diaria según las necesidades y exigencias de la sociedad misma.

El estudio vis se ha enfocado en la conceptualización de su categoría, puesto que generalmente causa confusión en el uso de su definición con el concepto de *vivienda social*. La vivienda social es producto de las acciones sociales sin fines de lucro, como lo son las cooperativas de vivienda, la autoproducción y asentamientos irregulares, y la vivienda de interés social es ofertada por el Estado para la población de bajos recursos, a precios regularmente económicos con facilidades de pago y en algunos casos con subsidio. Enrique Ortiz (2011), especialista en política de vivienda, define la VIS como una mercancía económica y escasa, regida por las leyes de la oferta y la demanda, haciendo la comparación con la vivienda social, la cual define como un producto cultural hecho en la medida de la necesidad de la población que cumple con el acto de habitar. El Collective Housing del Instituto Federal Suizo de Tecnología de Zurich (2018), por su parte, define la VIS como aquella que se alquila o vende a precios que no se rigen por el mercado, sino por la capacidad económica de los inquilinos interesados.

En algunos casos, la definición de la conceptualización de las categorías de vivienda de interés social, especialmente la subsidiada, depende de los objetivos de la institución, programa o política pública que la transcriba. En el caso del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia, define a la VIS como “aquella que reúne los elementos que aseguran su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción (MAVD, 2019), con una medida económica asequible para la población. La VIS cuenta con estándares en la tipología morfológica producida en serie que ayudan a diferenciar esta categoría de vivienda con el resto de vivienda ofertada en el mercado. En México, la vis es concebida como un objeto legal otorgado por el Estado y es definida por Monterrubio (2017: 41) como “la expresión legal que establece el monto del precio máximo al que la vivienda debe ser ofertada para garantizar su asequibilidad para los hogares de escasos recursos y para obtener acceso a una serie de estímulos fiscales y facilidades administrativas para su producción”.

El estímulo fiscal que caracteriza la vis en México es el subsidio, el cual es definido por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI, 2013) como un apoyo económico extraordinario que otorga el gobierno federal en la adquisición de vivienda, a través de un enganche, crédito o una solución habitacional. En cambio, Heylen (2014) descarta el incentivo económico como una ayuda y define el subsidio como todas las iniciativas gubernamentales que reducen el costo de producción o consumo de vivienda, de manera implícita o explícita, aunque enfatiza que los objetivos instrumentados en la política del subsidio no son explícitos, pues no se puede explicar un análisis de flujo del recurso económico, por lo tanto, no se puede saber con exactitud la reducción del costo de la vivienda, en todo caso el subsidio y el costo de la vivienda son hipotéticos (Heylen, 2014). Cuevas (2001) categoriza el subsidio como un instrumento del gobierno para compensar los males sociales, además de ser una forma particular de incentivar la producción de bienes como la vivienda, y no precisamente en beneficio de la población objetivo.

La edificación de vivienda subsidiada requiere de planeación urbana estratégica para alcanzar los estándares de habitabilidad que se extienden en las recomendaciones de ONU Hábitat. La planeación urbana en sí misma requiere de un conjunto de procedimientos que se plasman en un documento para tomar decisiones anticipadas al futuro inmediato y a largo plazo. Según Rozga (2002: 40), la planeación misma ofrece estrategias claras que ayuda a focalizar el objeto de estudio por medio de estrategias “que abarcan los procesos medioambientales, económico-sociales, políticos y administrativos, relacionadas con la realidad de la ciudad”. Los procesos de planeación urbana dependen del contexto morfológico de sus ecosistemas y los procesos demográficos acompañados de los niveles de desarrollo económico.

La vivienda como eje articulador de la planeación urbana es considerada como un elemento fundamental de la oferta del suelo urbano (Esquivel y Villavicencio, 2006), por lo tanto, como una medición de desarrollo basada en los estándares de urbanización próxima a su rango de habitabilidad. En el caso de México, la política de vivienda genera sus propios parámetros a través de programas de financiamiento que condiciona incentivos fiscales a la vivienda edificada en serie, la cual genera relevancia como objeto de estudio por los resultados colaterales que acompaña los procesos de urbanización de la vis.

La problematización de la vivienda subsidiada en el Área Metropolitana de Guadalajara

En la presente investigación se analizaron los actores e instrumentos de operación del subsidio a la vivienda de interés social en el Área Metropolitana de Guadalajara que se utilizaron en el periodo de 2012 a 2018 publicados por el gobierno federal, encabezado por el entonces presidente Enrique Peña Nieto, quien dio banderazo a la nueva política de vivienda, de la cual se derivaron los PCU, con la función de calificar la vivienda según su localización en las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB), específicamente las urbanas (CONAVI, 2013), “que asignan los montos de los subsidios a la vivienda en función de la centralidad de los perímetros” (Kuns, 2015:10).

Los PCU han generado confusión en cuanto a su funcionamiento y aplicación, interpretando una herramienta subsidiaria como una herramienta de planeación urbana. Incluso, se ha mencionado que los PCU son herramientas divisorias de lo urbano y lo rural olvidando la periurbanización delimitada por los perímetros U3.³ Sin embargo, en las Reglas de Operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales 2016, en su marco introductorio, menciona que la acción de los PCU permitirá “que las/los beneficiarias(os) encuentren en el entorno concentración de fuentes de empleo así como infraestructura, equipamiento y servicios urbanos *instalados* que mejore o incremente su calidad de vida” (DOF, 2015:65). En resumen, la implementación de los PCU debe implementarse en zonas desarrolladas y consolidadas con anterioridad a la gestión subsidiaria, no durante o después del proceso.⁴

La clasificación de los PCU depende de las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) utilizadas para hacer referencia a los polígonos con mayor crecimiento económico y urbano desde el ámbito global de la política de vivienda a nivel nacional. En términos operacionales la vivienda subsidiada debe contar con uso de suelo aprobatorio dictaminado a través de los Planes Parciales de Desarrollo Urbano. En este sentido, las Reglas de Operación del Programa de Esquemas de Financiamiento Y Subsidio Federal para Vivienda 2015 menciona que,

Los Planes de Desarrollo Urbano son los instrumentos normativos que por Ley definen la normativa de desarrollo urbano para las ciudades del País; por lo que los ámbitos territoriales definidos en mapas para cada una de las 384 ciudades del sistema Urbano Nacional, únicamente constituyen una herramienta para identificar la vivienda mejor ubicada y de ninguna manera sustituyen a la normatividad definida en los planes de desarrollo urbano. Por lo anterior, es indispensable que los permisos y licencias para la construcción de la vivienda se originen en la autorización de usos del suelo de acuerdo con el Plan de Desarrollo Urbano vigente (DOF, 2014:62).

Los PCU son proyectados en suelo urbano (PC-U1 y PC-U2) y periurbano (PC-U3) consolidado bajo el ordenamiento territorial del gobierno local, el cual tiene el segundo eje articulador para darle validez a la calificación del subsidio a través del Dictamen Técnico Único (DTU) encargado de aprobar los *permisos* y *licencias*, así como validar la factibilidad de servicios y equipamientos que permitan demostrar la habitabilidad de la vivienda, una vez aprobados los requisitos son dirigidos a la CONAVI para iniciar el proceso de asignación subsidiaria (CONAVI, 2014).

³ U3 = Perímetros de Contención Urbana, delimitados en color azul marcados como la contención urbana de la ciudad, los cuales carecen de consolidación urbana y desarrollo económico (CONAVI, 2013).

⁴ La edificación de equipamiento urbano nuevo es aprobada solo si cuenta con el respaldo de la consolidación económica a través de las AGEB, bajo el esquema de la evaluación de las Reservas Territoriales por Regla de Contigüidad para los PCU-U3.

En algunos casos, los PCU fueron apoyados por el Programa de Consolidación de Reservas Urbanas (PCRU) para focalizar el suelo intraurbano en la promoción de vivienda, esto para redirigir el crecimiento exponencial de las periferias no consolidadas ubicadas en los U3. El programa de consolidación tuvo como objetivo el suelo intraurbano de los U1 y U2, con el propósito de aprovechar los equipamientos y servicios existentes (DOF, 2014). No obstante, el crecimiento exponencial de las metrópolis se ha focalizado en los U3, al respecto, Orozco Ochoa, ex director del Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN) en el periodo de 2014 a 2015, hace mención sobre las irregularidades de cambios en los uso de suelo, presentadas en la urbanización de más de 5 mil hectáreas en los U3, “que hace que la ciudad rebase sus propios límites” (Castillo, 2016:05), a esto Castillo añade que la Cámara Nacional de Vivienda (CANADEVI) ha intervenido en los procesos de la planeación urbana en la ciudad tapatía al frenar el Plan de Desarrollo Urbano de la Región Metropolitana de Guadalajara en el 2015 (Castillo, 2015). La presión incluye capacidad de negociar y modificar instrumentos claros como los polígonos de subsidios que determinó la Sedatu para evitar que las ciudades se salgan aún más de control, y ante la crisis de las empresas más grandes del sector, la obtención de esos subsidios se convierte en cuestión esencial para su viabilidad (Castillo, 2015:04).

Algunos autores como Ziccardi y González (2015) cuestionan la intervención del gobierno local y federal en los procesos de consolidación de la vivienda y su urbanización, esto, debido a la poca coordinación entre las instituciones federales y locales y ponen en duda la funcionalidad de los planes parciales de desarrollo urbano, por el caos visible en la línea de gestión requerida en el proceso de construcción de una vivienda desde su urbanización hasta la entrega efectiva a los acreditados.

Perímetros de contención urbana como estrategias de negociación

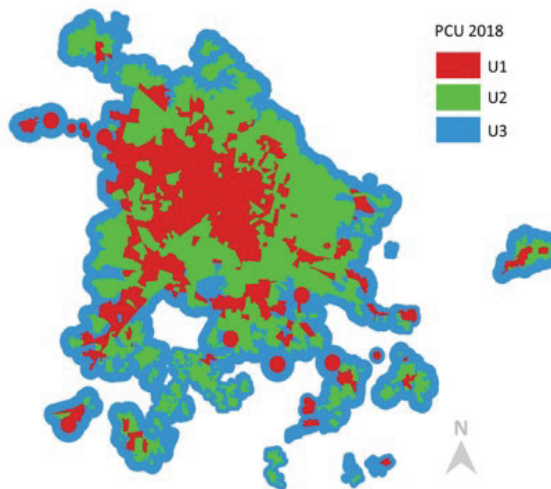
Para profundizar en el desarrollo y aplicación de los PCU, se realizaron entrevistas a funcionarios públicos de las instituciones formuladoras (SEDATU y CONAVI) organismos regionales (SEDATU Delegación Jalisco e IJALVI) y locales (IMUVI) gestores de la vivienda (Véase tabla de entrevistas en anexos) con el propósito de obtener información fidedigna de la fuente primaria sobre los procesos de formulación, gestión y aplicación del subsidio a la VIS. Por derecho de privacidad se utilizan seudónimos de los entrevistados, ya que el objetivo es conocer el desempeño y participación de las instituciones, no de los servidores públicos.

En el proceso de la investigación se encontró un común denominador de desconocimiento sobre el funcionamiento de los PCU en los servidores públicos externos a la CONAVI, especialmente en el IMUVI e IJALVI, quienes consideraban que los PCU indicaban en donde se podría urbanizar y en donde no, adoptando los perímetros como un instrumento de planeación urbana (Entrevista a Daniel, IJALVI, 14 de septiembre de 2018). En la SEDATU Delegación Jalisco se conocían los procesos de aplicación al hacer mención de que la delegación Jalisco no operaba los PCU, sino que los desarrolladores de vivienda obtenían los permisos y licencias con las entidades municipales para posteriormente realizar la gestión del subsidio con la CONAVI. La delegación solo se encargaba de los programas a la vivienda rural (Entrevista a Edgar, SEDATU-Jalisco, 13 de septiembre de 2018).

La subdirectora de Suelo para Vivienda, así como el Director de Suelo Infraestructura y Sustentabilidad Social de Vivienda en la CONAVI, proporcionaron información sobre los procesos de formulación y gestión de los PCU, mencionando que fueron creados por Rebeca Alba y Carlos Anzaldo en los 2013, ambos servidores públicos de la CONAVI y el (Consejo Nacional de Población) CONAPO respectivamente, bajo la encomienda de generar una herramienta que permitiera orientar el crecimiento de las ciudades mexicanas a través de la asignación del subsidio a la vivienda de interés social (Reveles, 2019). El funcionamiento de la herramienta de compactación territorial consistió en calificar las reservas y viviendas que se encontrarán en áreas consolidadas con los elementos suficientes para desarrollar las actividades de la vida cotidiana, con la proyección de construir ciudades compactas a través de los PCU:

- U1 (rojo), polígonos que cuentan con actividad económica calificada, fuentes de empleo, equipamientos y servicio de agua potable y drenaje.
- U2 (verde), polígonos que cuentan con el 75% de servicios de agua potable y drenaje, no requieren tener actividad económica calificada.
- U3 (azul), sirven para amortiguar el crecimiento de la ciudad, pueden o no contar con servicio de agua potable o drenaje. Se localizan solo en la periferia de la ciudad y su perímetro de influencia depende de la cantidad de población y densidad territorial de la ciudad a considerar (CONAVI, 2018) (Véase Imagen 1).

Imagen 1. Perímetros de Contención Urbana 2018 del Área Metropolitana de Guadalajara



FUENTE: Creación propia en base al Marco geoestadístico de los PCU 2018, CONAVI 2018.

La particularidad de los PCU 2013 fue colocar vivienda subsidiada en áreas consolidadas, por lo tanto, excluyeron todas las reservas periurbanas que no cumplían con la factibilidad de habitabilidad. Pese a eso, la CONAVI realizó una actualización en el 2014 para incorporar las reservas territoriales que habían quedado fuera del perímetro U3 en el 2013. Esto, a consecuencia de la reacción de los empresarios que administraban reservas periurbanas lejos de la urbanización consolidada, los cuales se manifestaron ante la SEDATU y la CONAVI para solicitar que se incluyeran las reservas a los PCU, ya que de otra manera no podrían ser acreedores al subsidio (Entrevista a Patricia, CONAVI, 22 de noviembre de 2018).

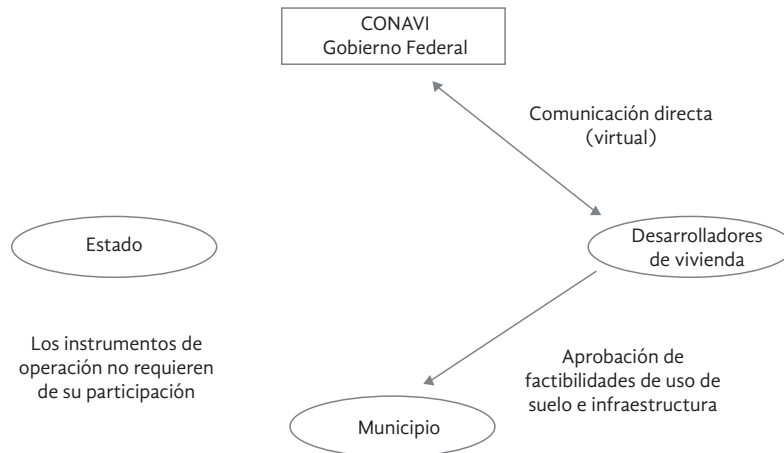
En respuesta a la demanda empresarial, la SEDATU creó un comité llamado “Mesa de Evaluación y Recalificación de las Reservas Territoriales” en donde la institución fungía como presidente de la mesa y la CONAVI como secretario técnico (Entrevista a Héctor, CONAVI, 28 de noviembre de 2018). El comité de recalificación estaba integrado por los titulares del INFONAVIT, FOVISSSTE, RUV, SHF, CONAVI y SEDATU, quienes ejecutaban sus reuniones a puerta cerrada para recalificar las reservas que ya habían quedado fuera de los perímetros (Entrevista a Patricia, CONAVI, 27 de noviembre de 2018). El resultado de las mesas de recalificación fue la actualización de los PCU 2015, 2017 y 2018. El único año que no se actualizó por cuestiones técnicas de la misma CONAVI fue el año 2016 (Reveles, 2019).

Para justificar la integración de las nuevas reservas territoriales, la CONAVI en su papel de secretario técnico, se dio a la tarea de crear una nueva metodología especial para transparentar el proceso de integración, llamada “Lineamientos de Operación y Recalificación de las Reservas Territoriales”, que permitió justificar la integración de reservas no aptas a los PCU ya consolidados (CONAVI, 2015).

Para bajar el recurso de los subsidios a nivel local, los desarrolladores tuvieron que cumplir con una serie de lineamientos que se dividen en tres procesos de suma importancia. El primero es el registro de la reserva territorial a la ventanilla electrónica llamada Registro Nacional de Reservas Territoriales (RENARET) perteneciente a la CONAVI, el segundo proceso es una entrega de un archivo digitalizado en el RENARET, por medio del DTU firmado y acreditado por el gobierno municipal, quien se encarga de calificar la factibilidad de agua, equipamientos, uso de suelo y servicios. El tercer proceso se basa en el registro de cada una de las viviendas candidatas a subsidio ante el Registro Único de Vivienda, en donde se actualiza paso a paso el proceso de construcción de la vivienda a través de bitácoras de obra con fotografías y planos arquitectónicos (CONAVI, 2018). En ese entonces, la verificación física de los procesos de construcción era prácticamente nula.

El diseño y operación de los PCU involucran tres actores importantes, los primarios, que son las instituciones del gobierno federal, los secundarios, como el municipal y los terciarios, que son los desarrolladores de la vivienda o el sector empresarial. A simple vista, los actores primarios, especialmente el gobierno federal, son quienes tienen el liderazgo de gestión de los PCU; sin embargo, los actores terciarios son quienes llevan el hilo conductor de la gestión institucional al ser la conexión entre la institución federal y municipal a través del DTU (Reveles, 2020). (Véase Imagen 2).

Imagen 2. Participación de los actores institucionales en la adjudicación del subsidio a la vivienda de interés social del Área Metropolitana de Guadalajara

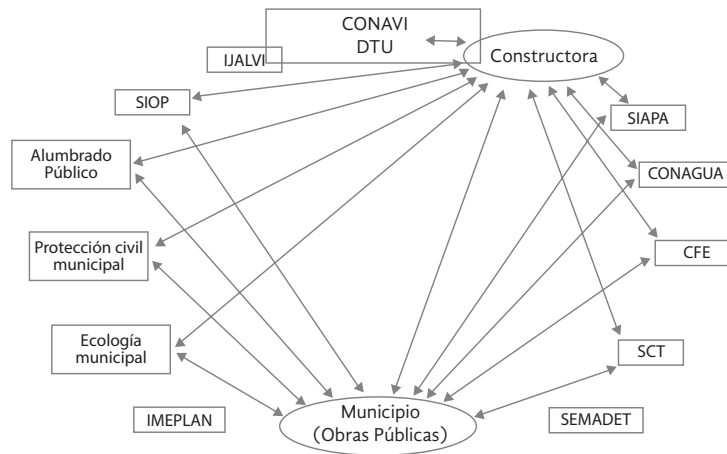


FUENTE: Creación propia con base en las entrevistas realizadas a personal de la CONAVI, SEDATU y el IJALVI (2018).

En la imagen 2 se puede observar la dinámica de la gestión entre cada uno de los actores primarios y secundarios, así como la actividad paralela entre ellos, en donde la generalización metodológica y operacional de la política misma propicia el surgimiento de efectos colaterales. Según Libertun (2017), la centralidad de la política de vivienda y sus vacíos jurídicos y operacionales permite a los desarrolladores tomar las decisiones de cómo y dónde construir las unidades habitacionales. A esto, Urteaga (2017: 443) menciona que “los funcionarios públicos locales son parte de la élite local”, por lo tanto, los desarrolladores tienen amplias posibilidades de conseguir las firmas requeridas en el gobierno local para demostrar la factibilidad de infraestructura.

La distribución de los actores involucrados en el subsidio a la vivienda permite observar la dinámica de interacciones entre cada uno de los actores institucionales que participan en la autorización del DTU (véase Imagen 3). Las constructoras o desarrolladoras de vivienda son los únicos actores que tienen comunicación directa con el resto de las entidades institucionales, especialmente con la CONAVI. El gobierno local o municipio es el segundo actor que tiene mayor interacción con diversos organismos de su mismo núcleo local o incluso federales en ocasiones extraordinarias.

Imagen 3. Red de instituciones públicas relacionadas a la ejecución del subsidio a la vivienda de interés social a través del Dictamen Técnico Único en el Área Metropolitana de Guadalajara



FUENTE: Creación propia con base en la teoría de redes de las políticas públicas de Ignacio Porras (2001) e información obtenida de los marcos geoestadísticos de la CONAVI, así como de las entrevistas realizadas en el 2018 a las instituciones participantes en el subsidio.

Según el registro de las Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS) en los datos públicos de la (Entrevista a Patricia, CONAVI, 22 de noviembre de 2018) el IJALVI (en el periodo de la investigación) no contaba con el registro para realizar el proceso de ejecución de estrategias de la política federal de vivienda por lo tanto no fungía como OREVI. En el caso de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET) y el IMEPLAN, no tiene una interacción aparente con el proceso de validación del DTU, en comparación el resto de los actores quienes tiene una vinculación directa con el municipio y las constructoras en los procesos de gestión.

Reservas territoriales del área metropolitana de Guadalajara

El registro nacional de reservas territoriales comenzó en operación en el 2014 con la primera actualización de los PCU. El registro se realizó a través de una plataforma digital que cuenta con VISOR (mapa virtual) exclusivo para los empresarios y organismos públicos con aspiraciones al subsidio y en busca de reservas para la inversión en la construcción de vivienda de interés social (CONAVI, 2014).

La calificación de la reserva ante el RENARET depende del visto bueno autorizado y firmado por las autoridades municipales a través del Dictamen Técnico Único, el cual avala que la documentación del uso de suelo es certificada y notariada legalmente, además de cumplir con los requerimientos de agua, drenaje e infraestructura solicitada. Los criterios de evaluación para las reservas se clasificaron según su localización en los PCU y se crearon clasificaciones alternas (CONAVI, 2014).

Las clasificaciones que permiten la adquisición de subsidio son: U1, U2, U3. Las reservas R1, R2 y R3, no son candidatas a subsidio aun cuando sean adquiridas con uso de suelo habitacional (véase Tabla 1) (CONAVI, 2015). Las reservas R4-A, R3-A, R4-B y 1 OTRO son recalificadas en el comité de líderes institucionales federales encabezado por la SEDATU, en estas reservas podrían estar incluidas las R1, R2 y R3, ya que son sometidas a evaluación para reconsiderar su uso.

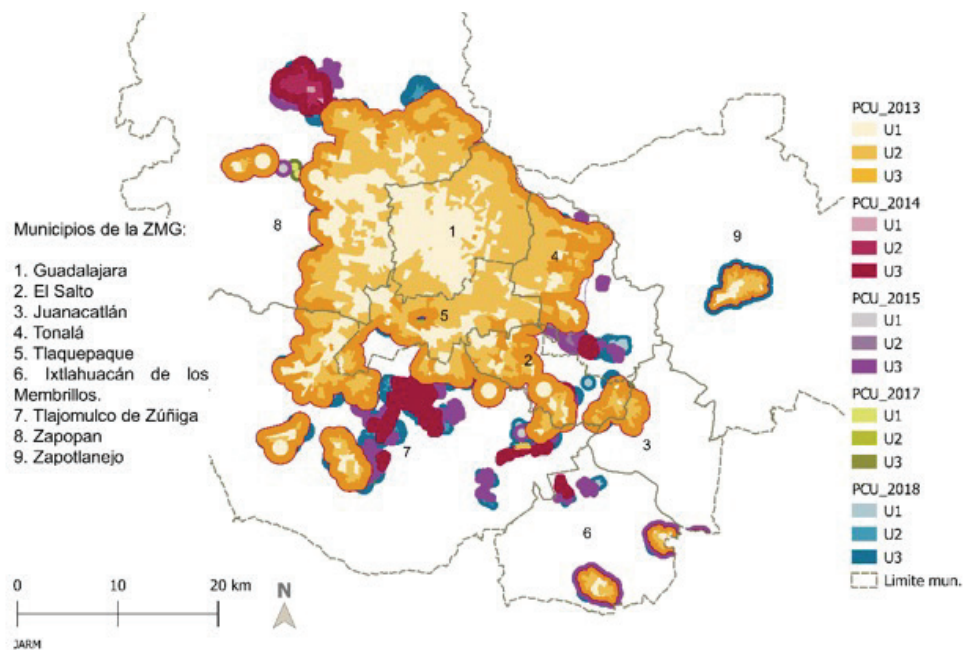
Según las entrevistas con personal de la CONAVI encargados de registrar las reservas territoriales, el Área Metropolitana de Guadalajara fue una de las ciudades con mayor movimiento empresarial para la integración de reservas no consolidadas a los PCU (Entrevista a Héctor, CONAVI, 21 de noviembre de 2018). La mayor cantidad de reservas recalificadas a partir de la primera actualización del 2014 fueron los municipios de Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, El Salto y Zapotlanejo (véase Imagen 4).

Tabla 1. Criterios de Calificación Utilizados para las Reservas Territoriales de la RENARET

Calificaciones para Reservas Territoriales del RENARET	
U1	Áreas de oportunidad de trabajo y servicios
U2	Áreas que cuentan con servicios básicos hasta en un 75%
U3	Se califica como una zona de amortiguamiento permitido para la construcción de vivienda social
R1	Reserva adquirida sin uso habitacional
R2	Reserva adquirida con uso habitacional
R3	Reserva adquirida con uso habitacional e inversión en infraestructura y urbanización
R4	Reserva adquirida con uso habitacional, urbanizada, con vivienda construida o en construcción
R4-A y R4-B	Fuera de contorno R3A con estatus declarado por el propietario con inversión en infraestructura
R3-A	Fuera de Contorno 3A con estatus declarado por el propietario con inversión en infraestructura
Otro	Incluye R1-A, R2-A, R1-B R2-B y R3-B
2S/D	Sin datos sobre el grado de desarrollo (declarado por el propietario del predio o desarrollador)

FUENTE: Creación propia a partir del Modelo Geoestadístico para la Actualización de los Perímetros de Contención Urbana 2015 y el Glosario de la Ficha de Resultados RENARET 2018.

Imagen 4. Mapa del crecimiento de los PCU en el Área Metropolitana de Guadalajara en el periodo 2012-2018



FUENTE: Creación propia con base en los Modelos Geoestadísticos de los PCU, CONAVI (2013-2018).

En el año 2012, el INFONAVIT realizó una publicación que posicionaba a Tlajomulco como el segundo municipio a nivel nacional con mayor número de vivienda subsidiada abandonada, con un total de 5,546, así como otros problemas relacionados directamente con la desfragmentación social y problemas de infraestructura (INFONAVIT, 2012). Sin embargo, en la actualización de los PCU 2014, 2015 y 2018 creció exponencialmente su urbanización con la incorporación de reservas territoriales recalificadas por la SEDATU y CONAVI.⁵

Los registros de reservas urbanas de la ciudad de Guadalajara ante la RENARET equivalen a 7,989 hectáreas igual al 1.16% del registro nacional (véase Tabla 3). La reserva registrada como U1 es la que cuenta con el mayor puntaje para el subsidio en CONAVI, no obstante, en los registros del 2014 al 2018 solo representa un promedio del 2% del total de las reservas en la metrópoli. La clasificación de las reservas U2 representa en promedio 7% de las reservas totales en la ciudad.

Tabla 2. Reservas Urbanas Registradas por Número de Hectáreas del Área Metropolitana de Guadalajara

Año	U1	U2	U3	R4-A	R3-A	R4-B	1-OTRO	2 S/D	TOTAL
4	129	338	2224	384	0	887	2360	0	6322
5	190	671	3624	177	18	847	1946	163	7635
6	190	617	3425	455	18	868	2254	163	7989
7	190	617	3407	450	17	868	1367	163	6870
8	190	617	3425	455	18	868	2254	163	7989

Otro: Incluye R1-A, R2-A, R1-B, R2-B y R3-B.

2S/D: Sin dato sobre el grado de desarrollo (declarado por el propietario del predio o desarrollador).

FUENTE: Registro Nacional de Reservas Territoriales de la CONAVI (2014, 2015, 2016, 2017, 2018).

Las reservas U3 son las que se encuentran en constante crecimiento territorial, lo que da lugar a periódicas actualizaciones del marco geoestadístico de los PCU. En promedio representa más del 40% de las reservas en la Ciudad de Guadalajara. El menor registro de U3 fue en el 2014 con el 35% de reservas, el mayor registro con el 49% en el 2017. La clasificación 1OTRO no cuenta con una categorización exacta de las reservas, no obstante, existe una acumulación considerable en Tlajomulco de Zúñiga con 427.7 hectáreas, Tonalá con 299.30, Zapotlanejo con 886.40 y Zapopan con 531.30. A excepción de Zapopan, los municipios de Tonalá, Tlajomulco y Zapotlanejo cuentan con grandes extensiones territoriales rurales o semi-urbanizadas a precios económicos (Reveles, 2020).

Delimitación de los PCU en el plano territorial

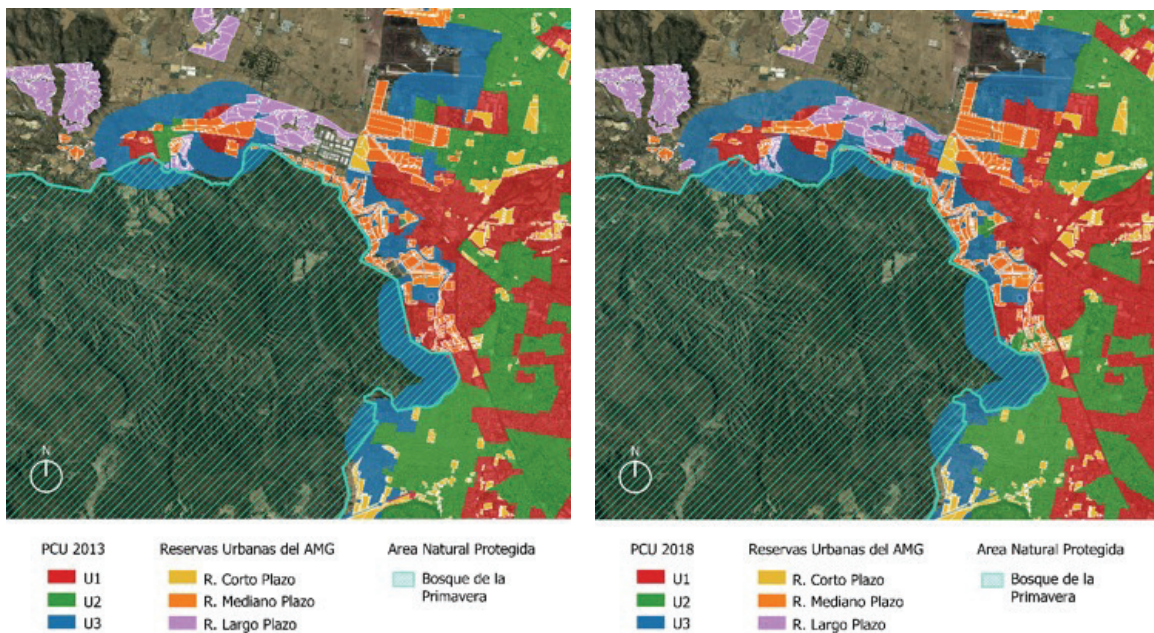
La compleja comunicación de los tres niveles de gobierno en la implementación de la política de vivienda se ve reflejada en la aplicación de los PCU a través de sus delimitaciones contrastadas con las áreas naturales protegidas (ANP) y las reservas urbanas municipales. La información publicada en las páginas oficiales de las instituciones federales y municipales cuentan con distintos alcances normativos materializados territorialmente. Un claro ejemplo es la delimitación de los PCU circundantes al Bosque de la Primavera decretada como Área Natural Protegida (ANP) desde 1980 y de la Barranca de Huentitán, decretada en 1997 (CONABIO, 2018).

⁵ El registro de las reservas urbanas se realizó año con año del 2013 al 2018. En el caso de los PCU, por cuestiones técnicas administrativas no se publicó la actualización del 2016.

Las ANP de la metrópoli de Guadalajara han sido intervenidas en distintas ocasiones, especialmente el Bosque de la Primavera, en donde se han detectado áreas de degradación ambiental con una disminución paulatina de hectáreas registradas por la Comisión Nacional de la Biodiversidad (CONABIO). En el 2013 con 32,026 a 30,500 hectáreas en el 2018 (CONABIO, 2018).⁶ Según el presidente municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Salvador Zamora, la disminución del bosque se debe a incendios forestales y a la tala masiva de árboles provocados por desarrolladores de la vivienda, sin considerar las afectaciones en la zona de fragilidad ambiental (Castillo, 2019).

Los PCU colindantes al Bosque de la Primavera carecen de fundamentos técnicos en su aplicación, puesto que la población periférica del bosque cuenta con polaridades sociales y económicas notorias que van desde las vivienda residencial media y alta hasta zonas habitacionales con grados altos de marginación (INFORMADOR, 2010), pese a eso, el algoritmo de los PCU clasifica las colonias como de urbanización consolidada representada en los perímetros U1 y U2, tal es el caso de las colonias 12 de diciembre, La Floresta del Colli, El Tizate y Lomas de la Primavera que aún se encuentran en situación de asentamiento irregular. En cuanto a los U3, fortifica la disposición de las reservas territoriales clasificadas a corto, mediano y largo plazo en los PPDU, quienes se ven reforzadas con los PCU al interceptar distintas zonas del Bosque con un promedio de 1300 metros lineales en cada intercepción (Véase Imagen 5).

Imagen 5. Mapa de la intervención de los Perímetros de Contención Urbana 2018 en los límites del Bosque de la Primavera

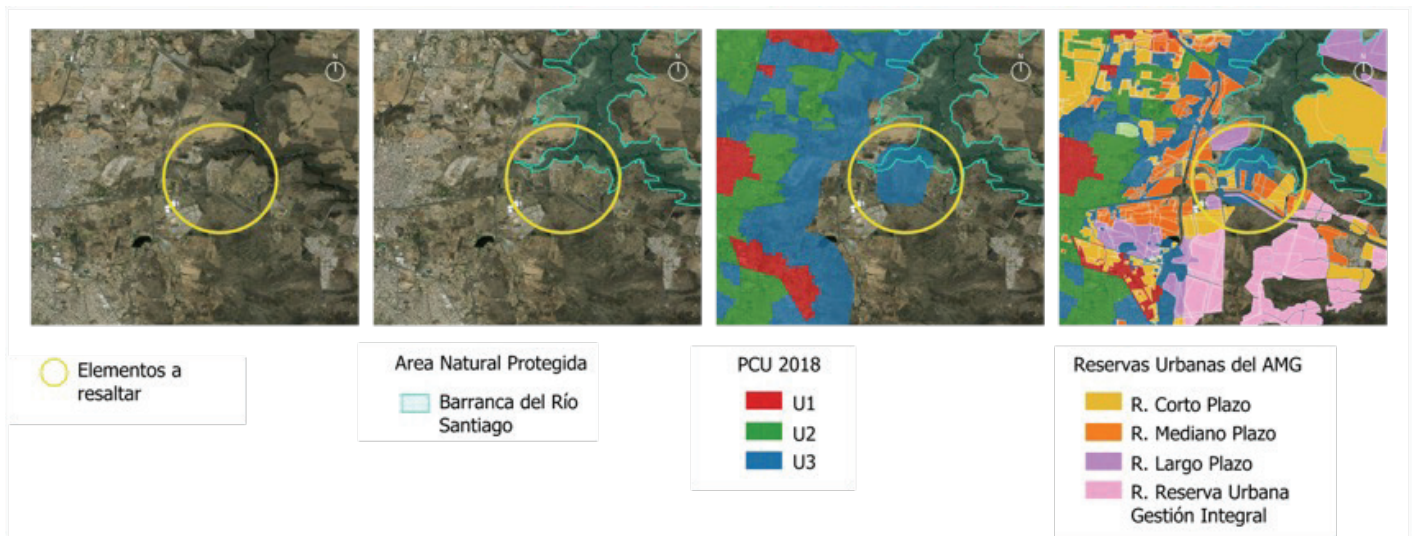


FUENTE: Creación propia con base en la información del marco geoestadístico de los Perímetros de Contención Urbana 2013 y 2018 y de la CONABIO 2023. La fuente de las reservas urbanas del AMG pertenece a los Planes Parciales de Desarrollo Urbano publicados en la página oficial del IMEPLAN.

⁶ Según el marco geoestadístico de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad: se describe la situación actual de las áreas naturales protegidas, características físicas y reconocimientos del área. Las Áreas Naturales Protegidas son un instrumento de política ambiental con mayor definición jurídica para la conservación de la biodiversidad. Éstas son porciones terrestres o acuáticas del territorio nacional representativas de los diversos ecosistemas, en donde el ambiente original no ha sido esencialmente alterado y que producen beneficios ecológicos cada vez más reconocidos y valorados. Se crean mediante un decreto presidencial y las actividades que pueden llevarse a cabo en ellas se establecen de acuerdo con la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, el programa de manejo y los programas de ordenamiento ecológico. Están sujetas a regímenes especiales de protección, conservación, restauración y desarrollo, según categorías establecidas en la Ley (CONABIO, 2018).

La irregularidad de la contención U3 no solo se debe a la interpretación del algoritmo en los SIG, sino que existen otros factores externos que invitan a la CONAVI a configurar los perímetros subsidiarios aun en ausencia U1 y U2 que justifiquen la contención. Como ejemplo, se puede observar en la Imagen 6 perteneciente al municipio de Tonalá, Jalisco, la intervención de las reservas de carácter ambiental y municipal con la interacción de los PCU, en donde el área contenida carece de infraestructura urbana y consolidación económica, sin embargo, las entidades municipales cuentan con reservas urbanas clasificadas a corto, mediano y largo plazo con uso de suelo habitacional de densidad media y alta (H3 y H4). La CONAVI por su parte decidió aplicar la contención U3 sin el apoyo de consolidación económica y de infraestructura de los U1 Y U2. En la imagen 6 no solo se observa la incongruencia en la aplicación de los perímetros, sino que existe invasión en el área ANP de la Barranca del Río Santiago tanto de los PCU como de las reservas municipales.

Imagen 6. Interacción de los Perímetros de Contención Urbana 2018, con las Áreas Naturales Protegidas y las reservas urbanas municipales de Tonalá, Jalisco

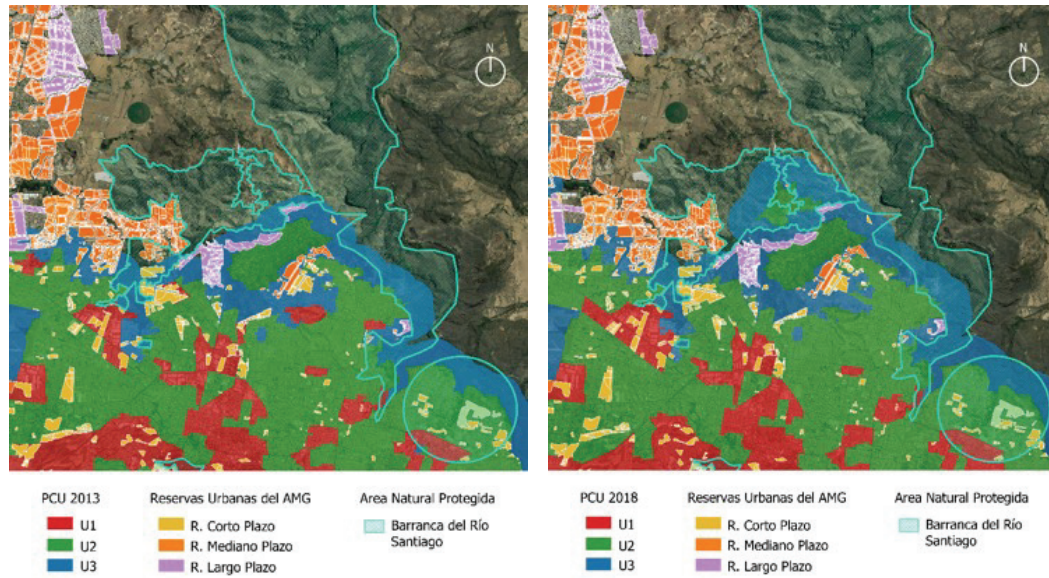


FUENTE: Creación propia con base en la información del marco geoestadístico de los Perímetros de Contención Urbana 2018 y de la CONAVI 2023. La fuente de las reservas urbanas del AMG pertenece a los Planes Parciales de Desarrollo Urbano publicados en la página oficial del IMEPLAN.

No es tema de la presente investigación hablar del costo ambiental que podría generar la desinformación del funcionamiento de los PCU, el apartado se enfoca en mostrar los patrones técnicos territoriales de las reservas naturales y urbanas que se conjugan territorialmente con los perímetros, puesto que las delimitaciones técnicas podrían causar confusión en su interpretación, especialmente en las zonas de riesgo que cuentan con reservas urbanas zonificadas por el PDDU, como lo es la Barranca de Huentitán y la Barranca del Río Santiago en Guadalajara y Zapopan respectivamente (véase Imagen 7).

La Barranca del Río Santiago, conocida localmente como la Barranca de Huentitán, cuenta con una superficie de 1137 hectáreas sujeta a conservación ecológica y en Zapopan con una extensión de 8961 hectáreas, decretada como área de protección hidrológica (véase Tabla 3). Sin embargo, en la Imagen 7 se puede observar la intervención de los PCU en un área de protección ambiental acompañados de reservas urbanas municipales clasificadas a mediano plazo. Las autoridades locales han sido expuestas a la crítica por autorizar cambios de uso de suelo en zonas de riesgo prominente y de carácter ambiental en diversos periodos administrativos (Escamilla, 2022).

Imagen 7. Mapa de la intervención de los Perímetros de Contención Urbana 2018 en los límites del Área Natural Protegida de la Barranca del Río Santiago



FUENTE: Creación propia con base en la información del marco geostadístico de los Perímetros de Contención Urbana 2013 y 2018 y de la CONABIO 2023. La fuente de las reservas urbanas del AMG pertenece a los Planes Parciales de Desarrollo Urbano publicados en la página oficial del IMEPLAN.

Tabla 3. Reservas urbanas y Perímetros de Contención Urbana que invaden las Áreas Naturales Protegidas del Área Metropolitana de Guadalajara

Nombre ANP	Fecha de Decreto	Categoría	Hectáreas	Municipio	RESERVAS PPDU	PCU
Bosque El Nixticuil- San Esteban- El Diente 1	06/03/2008	Área municipal de protección hidrológica	1653	Zapopan	R-CP R-MP	U1, U2 y U3
Barranca Oblatos-Huentitán	05/06/1997	Zona sujeta a conservación ecológica	1137	Guadalajara	R-MP	U1, U2 y U3
Barranca del Río Santiago (NE)	07/10/2004	Área municipal de protección hidrológica	8961	Zapopan	R-MP	U1, U2 y U3
Bosque La Primavera	06/03/1980	Zona de protección ambiental, forestal y refugio de la fauna silvestre	30500	Tala, Zapopan y Tlajomulco de Zúñiga	R-MP	U1 y U3

FUENTE: Creación propia con base en la información del marco geostadístico de los Perímetros de Contención Urbana 2018 y de la CONABIO 2023. La fuente de las reservas urbanas del AMG pertenece a los Planes Parciales de Desarrollo Urbano publicados en la página oficial del IMEPLAN.

El ANP del *Bosque del Nixticuil- San Esteban- El Diente 1* se encuentra ubicado al Noroeste del municipio de Zapopan y a un costado de la Barranca del Río Santiago y colindante al Pueblo de San Sebastián, perteneciente al mismo municipio. La reserva ambiental se caracteriza por formar una liebre en su contorno (véase Imagen 7), la cual fue decretada como Área Municipal de Protección Hidrológica el 06 de marzo del 2008, con un total de 1653 hectáreas. El área protegida tiene una proyección de reservas urbanas aprobadas por el municipio de Zapopan en los PPDU con una temporalidad de intervención a corto y mediano plazo, predominando el uso de suelo habitacional de densidad media y alta (H3 y H4); con uso mixto distrital de intensidad media (MD3), así como la conjunción de uso de suelo con actividad silvestre y uso habitacional de densidad baja unifamiliar (AS, H2-U), (IMEPLAN, 2023).

En la imagen 7 se puede apreciar el Bosque del Nixticuil en el año 2013, libre de urbanización, acompañado solo del Pueblo de San Esteban al norte de su delimitación ambiental; dicho pueblo pertenece a Zapopan. Hasta la actualidad carece de unidades económicas y de carácter en su consolidación urbana para ser integrado metodológicamente a los PCU. Para el año 2018 el Bosque es invadido por los perímetros U2 y U3 equivalente a un 50% de su polígono en protección total, abrazando en su totalidad el pueblo de San Sebastián.

Es importante recordar que los perímetros que no alcanzan el U1 automáticamente son clasificados al U2 (que cuenta con el 75 de los servicios básicos de agua y drenaje), siempre y cuando cuenten con el respaldo del U1 quien se caracteriza por contar con la habitabilidad mínima indispensable.

Los 4 ejemplos expuestos anteriormente cuentan con una particularidad en las reservas urbanas que se localizan en los PCU; el uso de suelo predominante en cada ubicación es de carácter habitacional con densidad media y alta, a corto y mediano plazo (CP-H3 y MP-H4). Esto no es una casualidad o una simple clasificación técnica municipal encargada de ponderar usos de suelo de carácter habitacional con proyecciones a futuro, sino que los lineamientos operacionales dictados en la Guía de Aplicación del Anexo de Puntaje de las Reglas de Operación 2014 para Desarrolladores y Verificadores no otorga subsidio a las viviendas de un nivel, y aumenta el incentivo fiscal en la medida en la que las reservas urbanas son registradas ante la RENARET con densidad media y alta (CONAVI, 2014). Es por esta razón que las reservas son clasificadas con usos de suelo habitacional de densidad media y alta, aun cuando presenten déficit de desarrollo económico y urbano.

Conclusiones

La centralización de la administración institucional, la generalización metodológica de los PCU y la escasa socialización de la política subsidiaria, ha generado efectos colaterales de la política de vivienda a nivel local, permitiendo a los desarrolladores tomar las decisiones de cómo y dónde y cuándo construir vivienda de interés social. Además de lo anterior, Libertun (2017) agrega que la vivienda subsidiada ha creado un mercado paralelo a la vivienda ofertada en el mercado tradicional, la cual se presenta por medio de políticas federales que se acompaña de subsidios directos a la vivienda y administrado por el desarrollador, quien decide la localización, calidad de construcción y el precio de la vivienda, pues la mayoría de las unidades habitacionales se encuentran “localizadas en la periferia de las áreas urbanas, donde los urbanizadores obtienen mayores ganancias gracias a la existencia de economías de escala y por las regulaciones municipales más permisivas” (Libertun, 2017:05).

Los lineamientos operacionales de los PCU han justificado la expansión desmedida del AMG desde su primera actualización consensuada en las “Mesas de Evaluación y Recalificación de las Reservas Territoriales” que obligó a la reformulación de los perímetros con la integración de las nuevas reservas urbanas. Es importante observar que las reservas urbanas registradas en los PPDU en su mayoría de uso de suelo habitacional de densidad media y alta para cumplir con uno de los factores más importantes de los lineamientos de operación de la calificación al subsidio, quién dictamina que, a mayor número de vivienda por hectárea, mayor es el subsidio que se asigna a la reserva (CONAVI, 2018). Dicha demostración en los resultados contrastados a través del SIG permite a la investigación cumplir con el objetivo de demostrar que los PCU tienen influencia en los procesos de urbanización dictados por la planeación urbana del AMG, y que la urbanización desmedida y dispersa no es producto de un fenómeno casual, sino causal apoyada de un marco normativo vinculado al sector empresarial.

Los resultados territoriales hablan por sí mismos: en el AMG existen áreas estigmatizadas en los municipios de Tlajomulco de Zúñiga y el Salto por la construcción de vivienda de interés social acompañada de subsidio que se localizan en áreas con carencias de habitabilidad. Sin lugar a dudas los PCU han sido un foco de atención para quienes aprovechan los vacíos en la interpretación técnica de las delimitaciones de los mismos, pero también está claro que los desarrolladores han entendido a la perfección el funcionamiento de los PCU, al grado de poder intervenir en la reformulación de los lineamientos operacionales a través de la Mesa de Recalificación de reservas territoriales.

En función de los resultados obtenidos, se comprueba la hipótesis que sostiene que los lineamientos operacionales de los PCU invitan a los desarrolladores de vivienda a edificar en reservas territoriales sin carácter de habitabilidad. Los gobiernos locales tienen la oportunidad de configurar los PPDU según la pertinencia de los intereses que los acompañe. La política federal de vivienda no focaliza en la vocación del territorio local, el municipio es el que cuenta con la responsabilidad de verificar la factibilidad de uso de suelo, servicios de agua potable, drenaje, alumbrado público, transporte, equipamientos urbanos y de salud a través del DTU, para corroborar la habitabilidad de las futuras viviendas subsidiadas. En todo caso, la mayor responsabilidad de los procesos de urbanización corre a cargo del gobierno municipal, aun cuando el financiamiento lo otorgue la CONAVI.

Dentro de los lineamientos operacionales de los PCU, se especifica la importancia de calificar las reservas territoriales por medio de la RENARET, que cumplan con las condiciones económicas, de urbanización y libres de riesgos naturales (CONAVI, 2018). No obstante, la información de las reservas no es de carácter público, especialmente en su localización georreferenciada impidiendo conocer la categorización justificada de las reservas U1, U2, U3 y 1OTRO. Si bien se entiende que existe un derecho a la privacidad de los datos de los propietarios de las reservas, el gobierno federal debe de considerar que la implementación de los PCU son parte de la política de vivienda implementada con presupuesto nacional, por lo tanto, se encuentra implícita la responsabilidad de informar sobre el gasto público ejercido por medio del subsidio.

Anexos

Tabla de registro de entrevistas a servidores públicos de las instituciones involucradas en el proceso del subsidio a la vivienda de interés social

No. Entrevistado	Fecha de Entrevista	Hora de la entrevista	Dependencia o institución	Cargo o puesto	Pseudónimo	Estado / Ciudad / Localidad
A1	05 de octubre de 2018	02:30 pm	Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano	Directora General de Expropiaciones de la SEDATU	Sandra	CDMX
B1	27 de noviembre de 2018	01:30 pm	Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano	Secretaria Técnica del Director General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda, SEDATU	Laura	CDMX
C1	22 de noviembre de 2018	04:15 pm	Comisión Nacional de Vivienda	Subdirección de Suelo para Vivienda	Patricia	CDMX
C2	27 de noviembre de 2018	03:45 pm	Comisión Nacional de Vivienda	Subdirección de Suelo para Vivienda	Patricia	CDMX
D1	21 de noviembre de 2018	04:10 pm	Comisión Nacional de Vivienda	Dirección de Suelo, Infraestructura y Sustentabilidad Social de Vivienda	Héctor	CDMX
D2	28 de noviembre de 2018	04:25 pm	Comisión Nacional de Vivienda	Dirección de Suelo, Infraestructura y Sustentabilidad Social de Vivienda	Héctor	CDMX
E1	12 de septiembre de 2018	12:30 pm	Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano. Delegación Jalisco	Coordinador de diversos programas en SEDATU-Jalisco	Andrés	Jalisco

F1	13 de septiembre de 2018	12:00 pm	Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano. Delegación Jalisco	Encargado de las opiniones técnicas en SEDATU-Jalisco	Edgar	Jalisco
G1	13 de septiembre de 2018	11:00 am	Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano. Delegación Jalisco	Coordinador del Programa de Apoyo la vivienda en SEDATU-Jalisco	Manuel	Jalisco
H1	14 de septiembre de 2018	10:00 am	Instituto Jalisciense de la Vivienda	Director de Gestión sectorial y Políticas Públicas	Daniel	Jalisco
I1	15 de agosto de 2018	06:00 pm	Instituto Municipal de la Vivienda. Guadalajara, Jalisco	Coordinador Gestión Integral de la Ciudad	Raúl	Guadalajara

FUENTE: Elaboración propia con base en los registros de las entrevistas realizadas a servidores públicos de diversas instituciones, federales y locales del AMG en el 2018.

Referencias Bibliográficas

- Castillo, A. (14 de agosto de 2019). El Diario NTR. Obtenido de Revocaciones al Cielo, por riesgos: https://ntrguadalajara.com/post.php?id_notas=132309.
- DOF. (2014) Reglas de Operación del Programa de Esquemas de Financiamiento Y Subsidio Federal para Vivienda 2015. Ciudad de México: Gobierno Federal. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377628&fecha=29/12/2014#gsc.tab=0
- DOF. (2014). REGLAS de Operación del Programa de Consolidación de Reservas Urbanas, para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes. Secretaría de Gobernación: Ciudad de México. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377620&fecha=29/12/2014#gsc.tab=0
- DOF. (2015). Reglas de Operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales 2016. Ciudad de México: Gobierno Federal. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/134779/Reglas_de_operacion_para_el_ejercicio_fiscal_2016.pdf.
- Escamilla, H. (24 de mayo 2022). Vecinos denuncian graves daños ambientales por construcción de avenida en Guadalajara. <https://www.publimetro.com.mx/jalisco/2022/05/24/guadalajara-acusan-anomalias-en-construccion-de-avenida-en-zona-de-proteccion-ambiental/>
- Castillo, A. (2015). Desarrolladores de vivienda, gobierno de la ciudad de facto. <https://www.milenio.com/estados/desarrolladores-de-vivienda-gobierno-de-la-ciudad-de-facto>.
- Castillo, A. (2016). "contención urbana" a la carta. Milenio. <https://www.milenio.com/estados/amg-contencion-urbana-a-la-carta>.
- CONAVI. (2013). Presentación accesible del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/78851/Programa.pdf>.
- CONAVI. (2013). Guía de Aplicación del Anexo de Puntaje de las Reglas de Operación 2013 para Desarrolladores y Verificadores. Ciudad de México: Gobierno Federal.

- CONAVI. (2014). Guía de Aplicación del Anexo de Puntaje de las Reglas de Operación 2014 para Desarrolladores y Verificadores. Ciudad de México: Gobierno Federal.
- CONAVI. (2015). Guía de Aplicación del Anexo de Puntaje de las Reglas de Operación 2015 para Desarrolladores y Verificadores. Ciudad de México: Gobierno Federal.
- CONAVI. (2017). Guía de Aplicación del Anexo de Puntaje de las Reglas de Operación 2017 para Desarrolladores y Verificadores. Ciudad de México: Gobierno Federal.
- CONAVI. (2018). Reglas de operación de la mesa de evaluación y recalificación de las reservas territoriales. Ciudad de México: Gobierno Federal.
- CONABIO. (17 de julio de 2018). Sistema Nacional de Información sobre Biodiversidad (SNIB). <http://www.conabio.gob.mx/informacion/gis/>
- CONABIO. (22 de marzo de 2023). Sistema Nacional de Información sobre Biodiversidad (SNIB). <http://www.conabio.gob.mx/informacion/gis/>
- Cuevas, S. (2001). "Subsidios: ¿freno o estímulo?" Revista Mexicana de Derecho, Núm. 2, México 2001. Colegio de Notarios del Distrito Federal: México.
- Esquivel, M. Villavicencio, J. (2006). "Características de la vivienda en México al año 2000", en R. Coulomb, y M. Schteingart, Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de Hoy. (51-84). Ciudad de México: UAM.
- Heylen K. (2014). *La asequibilidad de la vivienda y el efecto de los subsidios a la vivienda*. Faculteit Sociale Wetenschappen. Bélgica.
- Collective Housing del Instituto Federal Suizo de Tecnología de Zurich. (2018). la vivienda social: características y casos de estudio. Consulta: 2021. <https://www.mchmaster.com/es/noticias/vivienda-social-caracteristicas-casos-de-estudio/>
- Fausto, A. y Munguía, R. (2010). Capital Inmobiliario Habitacional en el desarrollo metropolitano de Guadalajara. Caos y Corrupción Urbanística, en A. X. Iracheta Xenecorta, y E. Soto, *Impacto de la Vivienda en el Desarrollo Urbano* (95-125). Zinacantepec: Colegio Mexiquense.
- IMEPLAN. (15 de marzo de 2023). SIGmetro. Obtenido de <http://sigmetro.imeplan.mx/map>
- Infonavit. (2012). Rehabilitación del Entorno Cd. Juárez. Obtenido de http://www.cmic.org.mx/comisiones/Sectoriales/vivienda/2012/Infonavit/muns_y_pres/comision_mixta/sesion_109/Vivienda%20Abandonada%20-%20CNMD%20150512%20AGUSTIN%20PAULIN.pdf
- Informador, (2010). Pelean zona de miseria en Zapopan, en <https://www.informador.mx/Jalisco/Pelean-zona-de-miseria-en-Zapopan-20100414-0259.html>
- Kuns I. (2015). La Ciudad Compacta ¿Una Solución? Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México. https://www.academia.edu/39790452/La_Ciudad_Compacta_Una_Soluci%C3%B3n

- Libertun, D. (2017). *¿Por qué allí? Los motivos por los que promotores privados de vivienda social construyen en las ciudades en América Latina*. Washington: DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Libertun, D. (2017). *La Carga de la Vivienda de Interés Social. Comparación entre Hogares de La Periferia y del Centro en Ciudades De Brasil, Colombia y México*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia. (2019). *Conceptualización de vivienda de interés social*. Bogotá, Colombia.
- Monterrubio, A. (2017). "Tensiones y contradicciones en torno de la producción de vivienda de interés social en la Ciudad de México. El caso de la NGO 26". *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 10, núm. 19, ene.-jun. 2017: 35-68.
- ONU-Habitat. (2016). El destino de la vivienda. En P. d. (ONU-Habitat), *REPORTE CIUDADES DEL MUNDO 2016* (págs. 47- 66). Nairobi, Kenia: Centro Urbano. <https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/Reportedelasciudades2016.pdf>
- Ortiz, E. (2011). "*Producción social de vivienda y hábitat: bases conceptuales para una política pública*", en *El camino de lo posible, producción social del hábitat*. TRILCE. San José: Costa Rica, pp.13-44.
- Porras, J. (2001). "Policy Network o Red de Políticas Públicas: Una introducción a su metodología de investigación". *Estudios Sociológicos*, Año/vol. XIX, Núm 003: 721-745. El Colegio de México.
- Reveles, J. A. (2019, 07 de noviembre). El impacto de la política federal de vivienda en la Zona Metropolitana de Guadalajara [Ponencia]. III Coloquio Internacional de Gobernanza Metropolitana, Zapopan, Jalisco, México.
- Reveles, J. A. (2020). Impacto de los Perímetros de Contención Urbana como política federal de vivienda en el crecimiento del Área Metropolitana de Guadalajara. Periodo 2012-2018. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Ciudad de México.
- Rozga, L. (2002). "Tres niveles conceptuales de la comprensión de planeación: planeación en general, planeación territorial y planeación urbana y regional", en Carreño, Fermín (Coord.) *Planeación en México. Región y ambiente*. Toluca, UAEM.
- Urteaga, M. (2017). La desigual capacidad del Estado en América Latina Análisis de sus fundamentos históricos. *Política y Gobierno*, volumen XXIV· número 2. II semestre de 2017· PP. 435-45. <http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v24n2/1665-2037-pyg-24-02-00435.pdf>.
- Ziccardi, A. y Gonzalez, A. (2015) *Habitabilidad y política de vivienda en México*. México, D. F., pp. 11-20, 47-58. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.