



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Unidad Azcapotzalco

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas

IMPACTO DE LOS PERÍMETROS DE CONTENCIÓN URBANA COMO POLÍTICA FEDERAL DE VIVIENDA EN EL CRECIMIENTO DEL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA. PERIODO 2012-2018

Jessica Alejandra Reveles Martínez

Tesis para optar por el Grado de Maestra en Planeación y Políticas Metropolitanas

Miembros del Jurado:

Dra. Priscilla Connolly Dietrichsen

Directora de tesis

Dra. Anavel Monterrubio Redonda

Dra. Edith Rosario Jiménez Huerta

Sinodales

México, Ciudad de México, abril 2020

“Esta tesis fue elaborada con el apoyo económico de Conacyt”

Índice

Resumen	6
Capítulo 1. Planteamiento de tesis	8
1.1. Introducción	8
1.2. Antecedentes de la Política de Vivienda a partir del siglo XXI	12
1.3 Proyecto de investigación.....	17
Capítulo 2. Desarrollo de los Perímetros de Contención Urbana como Política de Vivienda	22
2.1. Fundamentación Jurídica de los Perímetros de Contención Urbana	22
2.2. Formulación de los Perímetros de Contención Urbana	25
2.3. Actualización de los Perímetros de Contención Urbana	31
2.4. Calificación de las Reservas Territoriales.....	36
2.5. Reservas a Nivel Nacional	39
2.6. Mesa de Evaluación y Recalificación de las Reservas Territoriales	41
2.7. Conclusiones	44
Capítulo 3. Crecimiento Periférico en el Área Metropolitana de Guadalajara	46
3.1. Reservas Territoriales en el Área Metropolitana de Guadalajara.....	46
3.2. Análisis en SIG de los Perímetros de Contención Urbana en la AMG.....	47
3.3. Caso de Estudio, Municipio de Tlajomulco de Zúñiga	57
3.4. Fraccionamiento Arvento en la Zona Valle de Tlajomulco de Zúñiga	60
3.5. Conclusiones	71
Capítulo 4. Diversas Interpretaciones de la política de vivienda en el Área Metropolitana de Guadalajara	78

4.1. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Cadena de actores a partir de las entrevistas.....	80
4.2. Instituto Jalisciense de la Vivienda	83
4.3. Comisión Nacional de Vivienda	85
4.4. Instituto Municipal de la Vivienda de Guadalajara	89
4.5. Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara	89
4.6. Análisis de los Actores de la Política de Vivienda en el AMG	91
4.7. 1era mesa de vivienda	94
4.8. 2da mesa de vivienda.....	98
4.9. 3era mesa de vivienda	100
4.10. Conclusiones	103
Capítulo 5. Conclusiones	106
Anexos	114
Anexo 1. Tablas de notas periodísticas	114
Anexo 2. Mapas de los Perímetros de Contención Urbana del año 2013 al 2018	124
Anexo 3. Fotografías de casas en obra negra del Fraccionamiento Arvento, Tlajomulco de Zúñiga	132
Anexo 4. Ejemplos de buenas prácticas en la construcción	134
Anexo 5. Fotografías de vivienda en obra negra localizada en la zona Lomas del Mirador en Tlajomulco	138
Siglas, Acrónimos y Abreviaciones	140
Referencias Bibliográficas y Otras Fuentes	143
Índice de Figura, Tablas y Fotografías	152

Resumen

La investigación consta de cuatro capítulos en los que se analiza el impacto de la política federal de vivienda, aplicada por medio de Perímetros de Contención Urbana, elementos clave para la distribución de los subsidios a la adquisición de vivienda nueva de interés social en el periodo 2012-2018. La zona de estudio corresponde al Área Metropolitana de Guadalajara, con atención especial en el caso del municipio de Tlajomulco de Zúñiga. El tema se desarrolla desde el análisis crítico de los lineamientos y procedimientos para definir y actualizar los polígonos, hasta la evaluación de las respectivas posiciones de los principales actores nacionales y locales en materia de vivienda. La metodología incluyó la organización de varias mesas de trabajo, sobre el problema habitacional en la Zona Metropolitana de Guadalajara.

Palabras clave: metrópoli, reservas urbanas, política, vivienda, PCU

Capítulo 1. Planteamiento de tesis

1.1. Introducción

El incremento de población en las periferias de las áreas metropolitanas impulso la necesidad en gobiernos locales de realizar “mayores inversiones en infraestructura y equipamiento urbano” (Mazari y Lomelí, 2015:09). Sin embargo, en los últimos 20 años, “se ha observado una creciente desvinculación entre la política de vivienda y el desarrollo urbano” (ídem, 2015:09), perdiendo oportunidades de llevar las áreas urbanas a un desarrollo eficiente y sustentable en el que se involucre la vivienda.

En las últimas décadas, la expansión del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), como en la mayoría de las metrópolis en países en desarrollo, ha generado controversia en diversos temas de investigación entre académicos, gobierno y sociedad civil. Las investigaciones están relacionadas directa o indirectamente con la vivienda, y a los grados de desarrollo en el que se encuentra,

...en las ciudades la vivienda es un componente fundamental del desarrollo urbano y muchas de sus características generales tienen que ver con las condiciones en que se ha dado ese proceso. En general, en las áreas urbanas se ha contado con una oferta constante de suelo para vivienda y, en las grandes ciudades, han sido pocas las restricciones y regulaciones que, en la búsqueda de un proyecto de ciudad, ha logrado poner a esta oferta la planeación urbana” (Esquivel y Villavicencio, 2006: 57).

Para analizar la política de vivienda es importante entender el desarrollo de las instituciones y del financiamiento particularmente de la vivienda de interés social, siendo ésta la línea predominante en la política mexicana. Si bien es cierto que el gobierno federal también ha trabajado con otras modalidades de vivienda, tales como la vivienda social, cooperativas de vivienda, vivienda informal, entre otras, el peso del mercado inmobiliario ha inclinado las decisiones gubernamentales a la producción de vivienda en serie. Enrique Ortiz (2011) opina al respecto que,

Las grandes corporaciones inmobiliarias y desarrolladores privados de vivienda, se valora el capital aportando por inversionistas y accionistas nacionales o internacionales, en forma directa o a través de la bolsa de valores. Esto exige altos niveles de rentabilidad, que implica: producción industrializada, masiva, creciente y continua; colocación rápida del producto en el mercado mediante negociaciones con los organismos públicos, campañas publicitarias costosas y mecanismos de preventa; retorno rápido del capital invertido, mediante un fácil acceso de los comprobadores individuales a subsidios del Estado y créditos hipotecarios de largo plazo; incremento en la capacidad financiera de los organismos públicos y privados que operan los crédito, mediante la emisión de bonos regulados por hipotecas que se colocan en los mercados secundarios nacionales e internacionales (bursatilización o securitización de hipotecas) (Ortiz, 2011:17).

La política de vivienda no depende en su totalidad de la intervención gubernamental, sino que, tiene un fuerte lazo con el sector privado (bancos, constructoras e inmobiliarias). Según Connolly (1997:21), en “los procesos habitacionales no sólo participan los ahorradores, los usuarios de la vivienda y el gobierno, sino también un conjunto de otros agentes que conforman los sistemas de provisión de vivienda”, lo que permitió el crecimiento de empresas en el ramo de la construcción y en suministros de materiales (Ídem, 1997).

Ziccardi y González (2015:48), por su parte, mencionan que el “Estado ha delegado la promoción de vivienda social en el sector privado, mientras que las instituciones operan como financiadoras de créditos hipotecarios para los adquirientes de vivienda”. Dichos cambios estructurales surgieron en el siglo XX en la década de los noventas, en donde “particularmente el INFONAVIT, FOVISSSTE, la SHF pasaron a ser financiadoras de créditos hipotecarios, mientras la promoción quedó directamente en manos del sector privado,” disminuyendo así el papel facilitador del gobierno federal (Ziccardi, 2015:11).

En un análisis mas profundo, Nora Libertun (2017) va más allá de los cambios de roles gubernamentales y las crecientes intervenciones del sector inmobiliario en la política de vivienda. Analizar las ventajas y desventajas que tienen los

desarrolladores al construir vivienda en la periferia, apoyados de subsidios gubernamentales, con consecuencias en el bolsillo y la vida de los compradores, que regularmente son las personas más pobres que emigran de la ciudad central a las periferias menos afortunadas. El comprador o acreditado que depende del subsidio para obtener una vivienda no tuvo oportunidad de elegir la ubicación de su hogar, sino que tienen que elegir entre los márgenes de las viviendas periféricas subsidiadas. Por consecuencia,

...no le permite participar en el mercado inmobiliario existente, sino que estimula a los urbanizadores a producir unidades de vivienda ad-hoc a precios por debajo del mercado. Por lo tanto, y dado que estos hogares constituyen un mercado cautivo, son los urbanizadores los que terminan tomando la decisión sobre el equilibrio entre los servicios urbanos y la ubicación de las familias (Libertun, 2017: 03).

Los urbanizadores adquieren a menor costo grandes extensiones de suelo periférico, en comparación del suelo consolidado dentro de la ciudad. Además, cuando la producción de unidades es pequeña, los costos de la urbanización se incrementan, al intervenir un territorio no urbanizado. Sin embargo, cuando se construye un gran volumen de vivienda, que puede exceder hasta las 2,500 unidades, se disminuyen los costos de mano de obra, honorarios y trámites administrativos. En algunas ocasiones, los desarrolladores de vivienda fueron apoyados por los gobiernos municipales, con permisos y licencias, para facilitar el proceso de construcción (Libertun, 2017). Los cambios estructurales en la política de vivienda, también se vieron reflejados en las competencias municipales. El cambio fue de raíz, con la reforma del artículo 115 constitucional, que permitió delegar atribuciones federales y estatales al gobierno local¹, “tales como la aprobación de planes, el control y administración de los usos de suelo, las autorizaciones de conjuntos, fraccionamientos y construcciones habitacionales y la

¹ Título Quinto De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México Art. 115 de La Constitución de Los Estados Unidos Mexicanos

recaudación tributaria relacionada con la propiedad raíz (impuesto predial),” (Ziccardi y González, 2015:51).

Los cambios se realizaron sin ninguna política, plan o programa de capacitación para los gobiernos locales, que trabajaron con capacidades limitadas técnico-administrativas, facilitando así la construcción de vivienda y cambios de usos de suelo. Sumando a lo anterior, Ziccardi y González, (2015) mencionan que, de alguna manera la emancipación municipal le permitió administrarse bajo los términos definidos por los funcionarios en curso: “los permisos y licencias urbanísticas para fraccionamientos, conjuntos y construcciones, la discrecionalidad y corrupción (- fueron y-) siguen siendo una práctica arraigada en muchas ciudades de nuestro país, en el marco del debilitamiento de la autoridad municipal” (Ziccardi y González, 2015:51).

Si bien el tema de la vivienda es importante y complejo para el desarrollo de la ciudad, no es de menos importancia hablar del suelo en el que se edifica, siendo este, uno de los principales factores que encarecen la vivienda en el país. Según ONU Hábitat (2016:55), “la administración del suelo puede añadir altos costos de operación a los desarrollos residenciales.” Sus precios excesivos son exacerbados por la especulación, “siendo con frecuencia un negocio complejo” de quien posee el suelo y quien lo vende (ídem, 2016:55). Esta situación ha provocado la expulsión de la vivienda económica hacia las periferias, donde los precios son bajos en comparación de las áreas centrales de la ciudad, pero sin ser lo suficientemente asequibles para la construcción de la vivienda nueva. “El acceso a un suelo bien ubicado es un reto emergente [...] las nuevas áreas de viviendas de interés social están ubicadas muy lejos de los lugares de trabajo y los costos de transportación son prohibitivos” (ONU-Hábitat, 2016:55).

Existen poderes públicos y privados que intervienen en la regulación de los usos y precios del suelo creando desequilibrios en los marcos regulatorios, así como en las “jurisdicciones municipales dentro de las áreas metropolitanas” (Libertun, 2017:02). Los planes y programas parciales son otra fuente de poder regulada por el mercado

fuera de la vista y conocimiento de la población, aludiendo las factibilidades reales del uso de suelo (Libertun, 2017).

Ante los diversos sucesos que han hecho eco en la política de vivienda, académicos e investigadores han mostrado preocupación por los procesos desvinculados entre los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal), particularmente desde finales del siglo XX hasta la fecha. Las políticas de vivienda de 2000 a 2018 trajeron un crecimiento acelerado discrepando de los objetivos de la planeación territorial. De tal manera, resulta de gran interés comprender el funcionamiento de la política de vivienda, y los actores que participan directa e indirectamente en el desarrollo y aplicación de esta política a partir del siglo XXI.

1.2. Antecedentes de la Política de Vivienda a partir del siglo XXI

En 1992, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSTE) cambiaron las bases de sus operaciones financieras y, por consiguiente, la operación de la política de vivienda. La contribución de los trabajadores fueron “los recursos obligatorios que aportaban los patrones de acuerdo a su nómina (5%) se canalizó a cuentas individuales de vivienda relacionadas con las cuentas nominativas del Sistema de Ahorro para el Retiro de los trabajadores (SAR)” (Villavicencio y Hernández, 2001:444). Los créditos hipotecarios comenzaron a ser condicionados con base en el salario mínimo y a su vez a un puntaje mínimo aprobatorio establecido por el INFONAVIT, con plazos definidos de hasta 25 años (Connolly, 1998) y (Villavicencio y Hernández, 2001).

El FOVISSSTE, por su parte, también presentó cambios en su funcionamiento, reduciendo la financiación de sus créditos hipotecarios a consecuencia de una fuerte descapitalización en los ochenta, por lo que de ahí en adelante sirvió principalmente como oportunidad de enganche para un segundo crédito habitacional o como cofinanciamiento. El Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), que se encargaba de financiar proyectos de urbanización

popular, redujo su participación con los promotores sociales, aumentando la participación de empresas constructoras. En los años posteriores trabajó como apoyo para la adquisición de materiales de programas de vivienda progresiva (Connolly, 1998). Las nuevas estructuras de los principales organismos de financiamiento habitacional sentaron bases de las políticas de vivienda que se aplicarían a comienzos del siglo XXI.

Estas políticas vinieron acompañadas de uno de los cambios más importantes en la historia de las sucesiones presidenciales,² con la transferencia del poder político del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al Partido Acción Nacional (PAN). Con una nueva estructura institucional, especialmente en materia de vivienda, con la creación del Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda (CONOREVI) y la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) en 2001 y esta última transformada en la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) en 2006. En 2002, el Fondo de Operaciones y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) se transformó en la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), con la atribución de administrar el FOVI y los estudios de operación para acreditación en los mercados capitales (Patiño, 2006).

A partir de la creación de las nuevas instituciones, se instituyó un nuevo modelo de vivienda de interés social, que facilitó la multiplicación y fortalecimiento de empresas desarrolladoras interesadas en los apoyos económicos, otorgados por el gobierno federal para la construcción de vivienda nueva. Los nuevos modelos de vivienda carecían de una planificación integral, lo que generó nuevas patologías urbanas que se prolongarían hasta la fecha. A esto Ziccardi y González (2015) mencionan que la producción de vivienda en serie no garantizaba su habitabilidad y mucho menos

2 A finales del siglo XX, el sistema político de México cerró un ciclo de vida. La situación crítica del Estado Mexicano ha sido un fenómeno complejo por las distintas dimensiones en las que se reproduce. El domingo 2 de julio del año 2000 se manifestó una metamorfosis histórica en la esfera política de este país: el resultado del proceso electoral fue la acogida de una opción alternativa en medio de un sistema en crisis. En el orden político de México se consolidó una línea democrática, y se permitió la transición hacia la alternancia de los partidos políticos en el poder (Medina Romero, 2000).

la construcción de ciudad. Inclusive Singer (1998), ya había analizado los resultados de la vivienda en serie mal planeada, mencionando los desequilibrios causados por la oferta y la demanda habitacional, puesto que, habían creado más problemas que beneficios sociales.

Gracias a las reformas de los organismos financieros de vivienda efectuadas durante la década de los noventa, las políticas del nuevo milenio impulsaron la construcción de miles de viviendas a lo largo de la República Mexicana, con el objetivo de cubrir el déficit en las familias de bajos recursos con capacidad crediticia. Muchos de los desarrollos habitacionales estaban desarticulados del transporte público y servicios, por lo que, en 2006, el gobierno federal presentó el programa de los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS), con la finalidad de establecer una política que permitiera resarcir el caos creado por la urbanización habitacional en las periferias, con un mejor alcance al transporte público, educación, cultura, salud y asistencia social, industria, comercio, recreación y deporte.

Sin embargo, la implementación de los DUIS no tuvo el éxito esperado, puesto que los gobiernos estatales y municipales no tenían la capacidad de abastecer los servicios de infraestructura básica que permitiera garantizar los requerimientos de un desarrollo integral y sustentable. A esto, Iracheta (2010) mencionan que, “los DUIS se planean en horizontes de 20 años o más para superar los viejos vicios de edificación, aun así, no son la solución, pues no hay quien estudie realmente las ubicaciones adecuadas, el espacio público o los centros de entretenimiento requeridos por quienes lo habitarán” (Iracheta 2010:05).

El gobierno federal, en su continua búsqueda por enmendar políticas anteriores, publicó en 2007 a través de la CONAVI, el Código de Edificación de Vivienda (CEV) el cual pretendía, que los desarrolladores de vivienda cumplieran las medidas de construcción y reglamentación -materiales de construcción ecotecnológicos para personalizar la construcción de la vivienda según la región del país- necesarias en los procesos correspondientes, en coordinación con los tres niveles de gobierno en todo el proceso de consolidación de la vivienda; “desde la adquisición del suelo, desarrollo de la infraestructura, permisos y licencias de construcción,

financiamiento, edificación, comercialización y titulación de las viviendas, a efecto de contar con más y mejores viviendas.” (CEV, 2010:02).³ Pese a los esfuerzos para promover la estructura metodológica del CEV hasta hoy en día es prácticamente desconocido, incluso, algunos Investigadores en la materia y entidades del Congreso de la Unión han llegado a proponer instrumentos de operación similares al CEV sin saber que ya se existe un instrumento de acción por parte del gobierno federal.

Las políticas internacionales en materia de vivienda y medio ambiente, impulsaron al gobierno federal a diseñar programas ecotecnológicos como el programa Hipotecas Verdes para presentar en la 16ª Convención en el Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP16), con el objetivo de implementar “criterio de sustentabilidad en las viviendas mediante la inclusión de ecotecnología que generará ahorros en el consumo de agua, luz y gas, así como el manejo de residuos sólidos y la conservación de áreas verdes” (CONAVI, 2010:08). El beneficio de la hipoteca verde consistía en un financiamiento adicional al crédito de INFONAVIT adquirido por medio del programa Esta es tu casa, otorgando más de 156,000 subsidios para la modalidad de Adquisición de Vivienda Nueva Sustentable según registros de la CONAVI en el 2010.

En 2012 ocurrió otro cambio de gobierno federal con el regreso al poder el Partido Revolucionario Institucional, que nuevamente reestructuró la política e instituciones de la vivienda, creando la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) como cabeza del sector de la vivienda y territorio. La nueva política se publicó en 2013 la cual consistía en la implementación de Perímetros de Contención Urbana (PCU), con el objetivo de controlar la demanda efectiva y a su vez “orientar los subsidios a la vivienda mejor ubicada, es decir, la vivienda localizada próxima al empleo y a los servicios urbanos de las ciudades del país” (CONAVI, 2018). Esta

³ El propósito del CEV es el de regular el proceso de la edificación de vivienda, en el contexto urbano, con una adecuada infraestructura en su conjunto, con el fin de salvaguardar la seguridad de los usuarios, la salud y el bienestar en general, a través de la accesibilidad económica, resistencia estructural, facilidades de medios de salida, estabilidad, higiene, iluminación y ventilación, uso eficiente de la energía, seguridad para las personas y los bienes contra el fuego y otros elementos atribuidos al medio ambiente.

política fue propuesta y coordinada por la CONAVI, con la participación de la CORETT, FONHAPO, SHF, INFONAVIT y el Registro Nacional de Reservas Territoriales (RENARET) perteneciente a la misma CONAVI, encargado de clasificar las reservas territoriales para el mismo fin.

Los PCU son producto de las ciudades clasificadas por el Sistema Urbano Nacional (SUN) y analizadas con base en las Áreas Geoestadística Básica (AGEB), considerando factores que ayuden a integrar la vivienda nueva a los polígonos clasificados en U1, U2, y U3. Los U1 (color rojo) se clasifican de acuerdo a la oportunidad de trabajo y servicios que contengan; los U2 (color verde), se califican como áreas que cuentan con servicios básicos hasta en un 75%, y los U3 (color azul), como una zona de amortiguamiento, en donde se permite la construcción de vivienda social (CONAVI, 2013). Los PCU se actualizaron en los años 2014, 2015, 2017 y 2018, con el objetivo de reflejar el crecimiento real de la ciudad a partir de las nuevas delimitaciones de los de los perímetros. Sin embargo, las actualizaciones de los PCU no reflejo la contención de las urbes, sino todo lo contrario.

Ante los episodios de fracaso de la política de vivienda, se ha generado un clima de descontento y preocupación en la sociedad civil y la comunidad académica, de tal manera, que resulta de especial interés conocer cuáles son los actores y sus funciones dentro de la política, especialmente en el desarrollo de los PCU y, a partir de ahí, generar una línea de exploración que sirva de apoyo para investigaciones futuras en materia de vivienda. La presente investigación surgió de la necesidad de estudiar y comprender la política de vivienda desde su formulación y su aplicación, con el propósito de identificar a los actores e instituciones que implementan las estrategias de los programas que se aplican en el territorio. También proporciona información que será útil en el campo académico y gubernamental, especialmente sobre el alcance e impacto de la política habitacional en el Área Metropolitana de Guadalajara. En el proceso de investigación solo se encontraron dos documentos no científicos sobre el estudio de los PCU, de manera que la tesis pretende contribuir a la ampliación de información basada en los resultados científicos y sociales que la política de vivienda refleja en el territorio.

1.3 Proyecto de investigación

El AMG fue y es una oportunidad de crecimiento económico para el sector inmobiliario gracias a los grandes desarrollos de infraestructura tecnológica en Jalisco, que tuvo como consecuencia una fuerte demanda de servicios y vivienda, esta última, atendida por políticas que impulsaron una oferta desmedida sin resolver la demanda dejando estragos en el acelerado crecimiento del AMG. Inclusive, en la estadística de vivienda por estado y municipio publicada por INFONAVIT en 2012, Jalisco se posicionó en el sexto lugar con el mayor Inventario de Vivienda Abandonada (IVA) a nivel nacional, con un total de 10,254 viviendas abandonadas. Éstas se localizaban principalmente en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, con 5,546 registradas en el IVA, lo que representa más de la mitad de la vivienda abandonada en todo el Estado. Bajo la misma circunstancia, en 2013, el Consejo Estatal de Población y Vivienda (COEPO) publicó que Tlajomulco tenía 57,151 predios deshabitados en su gran mayoría casas del INFONAVIT.

Tlajomulco de Zúñiga ha sobresalido entre el resto de los municipios metropolitanos de Guadalajara por el incremento acelerado de vivienda nueva de interés social con un déficit importante de servicios de agua potable y de transporte público, situación que ha obligado a una cantidad considerable de familias a dejar sus casas para buscar mejores condiciones de vida en la ciudad central. El abandono de vivienda era pronunciado, y creció a la par de las actualizaciones de los PCU, de manera que las autoridades comenzaron a verse rebasadas ante los resultados visibles a causa de la vivienda mal localizada, aun cuando estas fueran pertenecientes a los Perímetros. A esto, el consultor Alberto Orozco Ochoa (2016), ex director del Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN), dio a conocer que,

Entre 2014 y 2015, se pasó de 90,220 hectáreas con subsidio a 97,085 hectáreas, con un crecimiento de 6,865 hectáreas hacia afuera de la conurbación. Los polígonos de máximo subsidio (U1) se redujeron de 20,235 a 17,992 hectáreas –sus efectos son casi nulos en el mercado-; en cuanto al U2, pasó de 32,520 a 36,174 hectáreas, con una diferencia de 3,700. En los perímetros U3 la ciudad rebasa sus propios límites, pasando de 37,464 a 42,998 a 5,400 hectáreas en cifras gruesas (Orozco, 2016).

Con base a los antecedentes, el objetivo rector que motiva el desarrollo de la investigación de esta tesis, es analizar el impacto de la política federal de vivienda en el proceso de expansión urbana en el Área Metropolitana de Guadalajara, en el periodo 2012-2018, considerando la relación entre los actores institucionales, sociales y empresariales que han intervenido que en la producción de vivienda en dicho periodo. Para ello, se parte de la hipótesis de que, los PCU, al ser un instrumento que funge como calificador de subsidios, y no como un instrumento de planeación, más que ayudar a compactar las áreas urbanas, propicia a la expansión de la ciudad por medio de sus actualizaciones (Véase Figura 1 y Anexo 2). Puesto que, la metodología de los PCU se basa en la actualización de la existencia de vivienda nueva o en proceso construcción, creando así las nuevas delimitaciones de los perímetros, y de esta manera integrar los nuevos complejos habitacionales aun cuando se encuentren fuera de los servicios de necesidad básica.

Para dicho propósito, se formularon cinco preguntas que sirvieron para orientar la investigación:

1. ¿Cómo participan los actores empresariales, sociales y gubernamentales en la formulación y aplicación de los PCU?
2. ¿Cuáles son los criterios utilizados para la formulación de los PCU?
3. ¿Cómo interviene el IMEPLAN en la coordinación entre los municipios en el tema de vivienda?
4. ¿Cómo se coordinan los tres niveles de gobierno para trabajar las reservas territoriales?
5. ¿Cuál es el resultado de los PCU en el AMG?

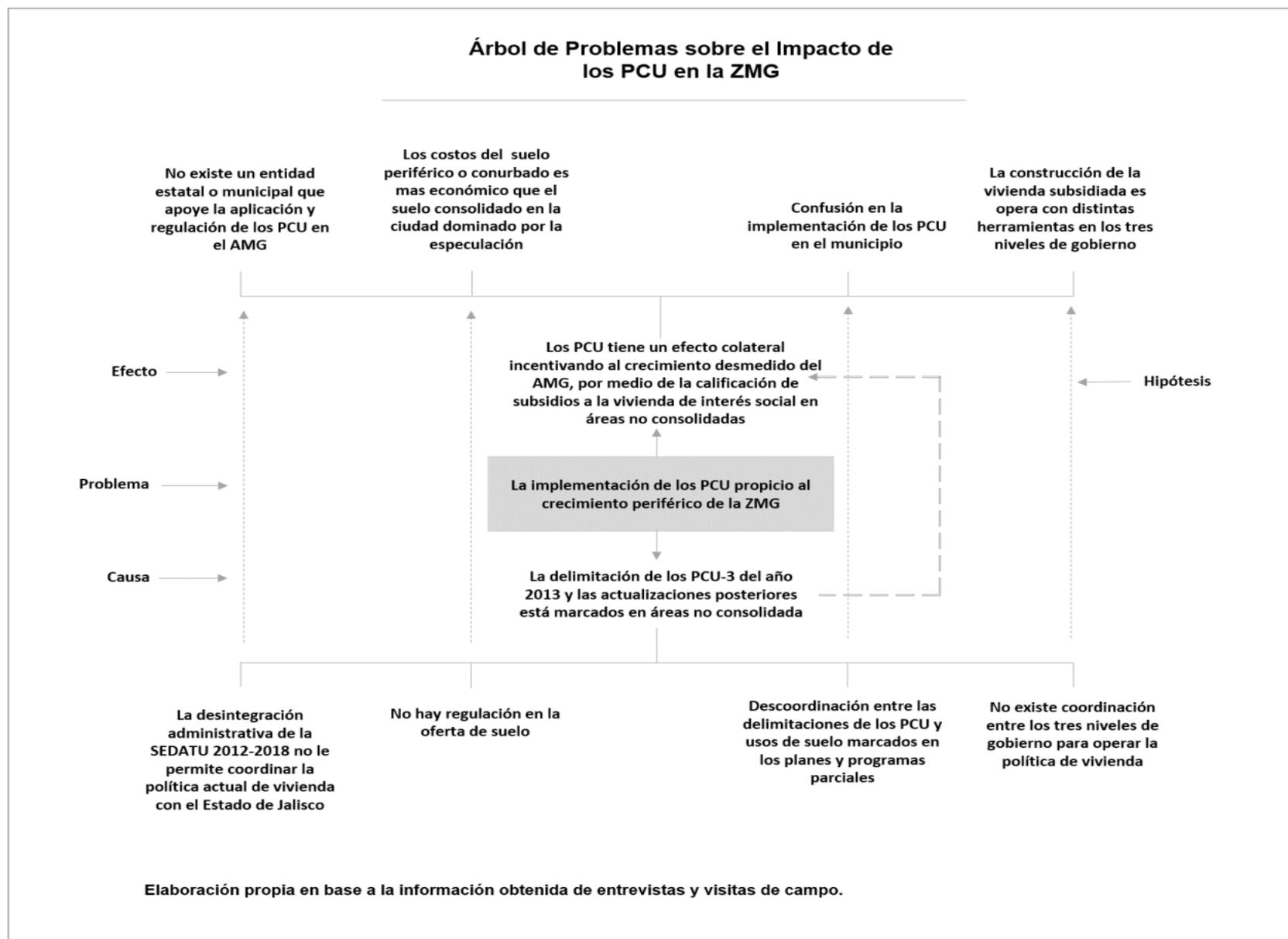
Para responder a las preguntas se planteó una metodología que permitiera observar de cerca a los actores que intervienen en la política federal de vivienda y la interacción entre estos. El propósito fue tener información veraz y precisa, de tal manera que la metodología se dividió en tres etapas:

1. La primera etapa consistió en la recolección y análisis de material documental, bibliográfico y hemerográfico, el cual ayudó a comprender las

bases de la política de vivienda, especialmente la formulación y operación de los PCU. A su vez, se llevaron a cabo las entrevistas con representantes del gobierno estatal y federal, ya que estaban por terminar su trabajo con la administración 2012-2018 y, por consecuencia, se aproximaban los cambios de nuevo gobierno y muy posiblemente de la nueva política de vivienda, tal como ocurre en cada sexenio. Las entrevistas se comenzaron en Guadalajara, con la SEDATU delegación Jalisco, el Instituto Jalisciense de la Vivienda, posteriormente SEDATU oficina central en CDMX y CONAVI. Esta última dependencia de gobierno fue la más importante para el desarrollo de la tesis, puesto que fue allí donde se logró entender la política de vivienda en el periodo en el que desarrolla la investigación.

2. En la segunda etapa de la metodología se planteó la realización de tres talleres con la participación directa de las instituciones que intervienen en la política de vivienda, las cuales fueron llamadas Mesas de Vivienda en el Contexto Metropolitano”, con la finalidad de profundizar en la relación y organización de cada una las instituciones. Se seleccionaron las áreas más afines a la vivienda, en las que incluía áreas de movilidad, medio ambiente e incluso diversas comisiones del Congreso del Estado de Jalisco.
3. La tercera etapa consistió en desarrollar el caso de estudio, delimitado en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, basado en el análisis de las actualizaciones de los PCU, especialmente en el año 2015. Esto, por medio de la sincronización de los planes parciales del municipio, reservas territoriales del Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del AMG e información de reservas territoriales publicada por la CONAVI. Todos los datos obtenidos se analizaron en SIG (Sistema de Información Geográfica), lo que permitió visualizar en menor escala la realidad encontrada en relación a las reservas urbanas y crecimiento de los PCU en el territorio.

Figura 1. Árbol de Problemas para Determinar Hipótesis de Tesis



Capítulo 2. Desarrollo de los Perímetros de Contención Urbana como Política de Vivienda

2.1. Fundamentación Jurídica de los Perímetros de Contención Urbana

El 11 de febrero de 2013, el entonces presidente de la República Mexicana, Enrique Peña Nieto, dio a conocer la nueva política de vivienda basada en los Perímetros de Contención Urbana (PCU), como parte de los esquemas de trabajo del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.⁴ En ella, se planteó proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna impulsando la Política Nacional de Vivienda Urbana, con cuatro objetivos primarios que consistieron en lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional, para transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente, reducir de manera responsable el rezago en vivienda y procurar una vivienda digna para los mexicanos. Fue así, que se propuso impulsar acciones de lotificación, construcción, ampliación y mejora de hogares, así como así como un nuevo modelo de calificación para orientar los créditos y subsidios federales hacia la vivienda, con proyectos que fomentaran el crecimiento urbano ordenado.⁵

Dichos objetivos se plasmaron en el Programa Nacional de Vivienda en concordancia con lo estipulado en el capítulo III de la Ley de vivienda, los cuales dictan las atribuciones específicas de las dependencias en materia de vivienda, en el periodo 2014-2018. Bajo las mismas reglas operativas la SEDATU como se coloca como cabeza del sector de la vivienda quien a su vez delego la

⁴ Política Nacional de Vivienda: conjunto de disposiciones, criterios, lineamientos y medidas de carácter general que se establecen para coordinar las acciones de vivienda que realicen las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, los organismos nacionales de vivienda, así como su concertación con los sectores privado y social, con la finalidad de cumplir con el mandato constitucional del derecho a la vivienda digna y decorosa (Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, pág. 29).

⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

responsabilidad de coordinar, mediar y promover todas las acciones correspondientes en materia de suelo y vivienda entre los sectores público, social y privado a la CONAVI.

Los lineamientos del programa de la SEDATU, 2013 – 2018, tenían proyecciones a nivel federal con el propósito de “Incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas” (CONAVI, 2018), así como “Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional”⁶. La fuerza de acción en el Programa de SEDATU, fue la CONAVI con la elaboración de un nuevo instrumento que cubriera todas las características que se planteo en las nuevas metas de la política de vivienda.

Los objetivos propuestos en el programa comprendieron de una base jurídica y reglamentaria de seis elementos que sirvieron para darle vida a la nueva política de vivienda, instrumentada por los Polígonos de Contención Urbana;

1. Ley de Vivienda;
2. Programa Nacional de Vivienda;
3. Reglas de Operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales;
4. Manual de Procedimientos para la Operación de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacional;
5. Guía para la Verificación de Criterios Básicos de Habitabilidad y
6. Guía de Aplicación del Anexo de Puntaje de las Reglas de Operación para Desarrolladores y Verificadores.

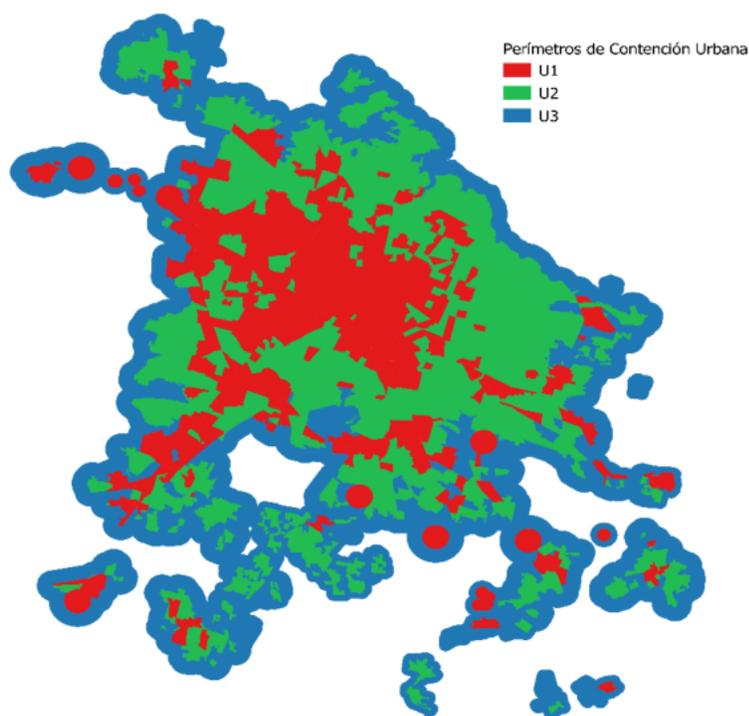
Bajo estos principios, en 2013 la Lic. Silvia Alba, funcionaria publica de CONAVI presentó la propuesta de los PCU, en colaboración con el Lic. Carlos Anzaldo, en ese entonces, empleado de la CONAPO.⁷ De la colaboración de CONAVI y la CONAPO como invitado, surgió la idea de una nueva herramienta que permitiera orientar la asignación de los subsidios de forma eficiente para la CONAVI y que, a

⁶ Lineamientos De Operación De La Mesa De Evaluación Y Recalificación De Las Reservas Territoriales

⁷ Información obtenida de entrevista al personal de CONAVI 2018.

su vez, contuviera el crecimiento desordenado de las áreas urbanas. Para concretar el proyecto se realizó un análisis de información estadística de población y vivienda, con bases de datos de CONAVI, CONAPO, INEGI y el Sistema Urbano Nacional. El resultado de ambos investigadores fue la fórmula que caracterizó la nueva política de vivienda, basada en tres polígonos diferenciados por colores (rojo, verde y azul), que a su vez eran clasificados como U1, U2 y U3 respectivamente, cada uno con diferentes elementos que permitían calificar las reservas de suelo para el subsidio a la vivienda (Véase Figura 2).

Figura 2. Perímetros de Contención Urbana del Área Metropolitana de Guadalajara 2018



Elaboración propia. Fuente: Marco Geoestadístico CONAVI, 2018.

Los PCU, contaron con reglas de operación que determinaron un puntaje según la localización de la reserva urbana que solicitaban el subsidio (Véase Tabla 1). Los perímetros U1 adquirirían 350 puntos, siendo estos el máximo porcentaje, los U2, 300 puntos y los U3 con la puntuación más baja de 200 puntos. La puntuación se determinó según el grado de desarrollo urbano que se encontraba alrededor de la reserva solicitante.

Tabla 1. Puntaje de los Perímetros de Contención Urbana 2018

DIMENSIÓN	PARÁMETRO	PUNTAJE
UBICACIÓN (máx.: 350)	U1 (U1a y U1b)	350
	U2 (U2a y U2b)	300
	U3	200

Fuente: Guía de aplicación del anexo de puntaje de las reglas de operación 2018 para desarrolladores y verificadores.

2.2. Formulación de los Perímetros de Contención Urbana

Tal como se explicó anteriormente, en la búsqueda de orientar el crecimiento urbano de las ciudades en México, se establecieron mecanismos que permitieron la orientación a los subsidios de vivienda, con el fin de contener la mancha urbana y concentrar la demanda de vivienda en áreas calificadas con infraestructura, equipamiento y servicios existentes y adecuados para la vida diaria. Fue así, que a partir del año 2013, se estableció oficialmente los PCU como elemento base de la política nacional de vivienda.

Perímetros U1

La formulación de los PCU se basó en la clasificación de las ciudades registradas en el Sistema Urbano Nacional (SUN), particularmente en las Áreas Geostadísticas Básicas (AGEB) de las zonas urbanas que tuvieran 15 mil habitantes o más. La derivación de las ciudades seleccionadas en combinación con las bases de datos estadística de población y servicios dio como resultado una fórmula que serviría básicamente para clasificar los U1, tal como se muestra en la Figura 3:

Figura 3. Fórmula de los Perímetros de Contención Urbana-U1

$$\frac{Po_i + \sum Po_i}{PR_i + \sum PR_i} = \geq 1$$

Elaboración propia. Fuente: Marco Geoestadístico CONAVI, 2018.

En donde las unidades son:

Ri: Es la razón ocupación-residencia del AGEB i,

Poi: Es el personal ocupado del AGEB i, calculado con base en los Censos Económicos 2014,

PRi: Es la población residente del AGEB i, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010

i= 1,2, 3..., n: Son las AGEB de la ciudad en cuestión (conavi, 2018).

Primer paso: la fórmula consiste en sacar la relación de la población residente, entre la relación de población ocupada de la sumatoria de todas las AGEB de la Zona Metropolitana.

Segundo paso: se divide el total del personal ocupado de una AGEB, entre la suma de todas las AGEB, con el total de personal ocupado (Véase Figura 4).

Figura 4. Fórmula de los Perímetros de Contención Urbana-U1. Relación del Personal Ocupado

$$\frac{Po_i}{\sum Po_i}$$

Personal ocupado total de la AGEB. La suma del personal ocupado total de todas las AGEB.

Elaboración propia. Fuente: Marco Geoestadístico CONAVI, 2018.

Tercer paso: se divide la población total residente de la AGEB entre la suma de todos los AGEB de la población total residente de la zona metropolitana (Véase Figura 5).

Figura 5. Fórmula de los Perímetros de Contención Urbana-U1. Relación de la Población Ocupada

$$\frac{\text{Población total residente de la AGEB.}}{\text{PRo}_i \text{ AGEB} \div \sum \text{PRo}_i \text{ AGEB'S}} \text{ La suma de la población total residente de todas las AGEB.}$$

Elaboración propia. Fuente: Marco Geoestadístico CONAVI, 2018.

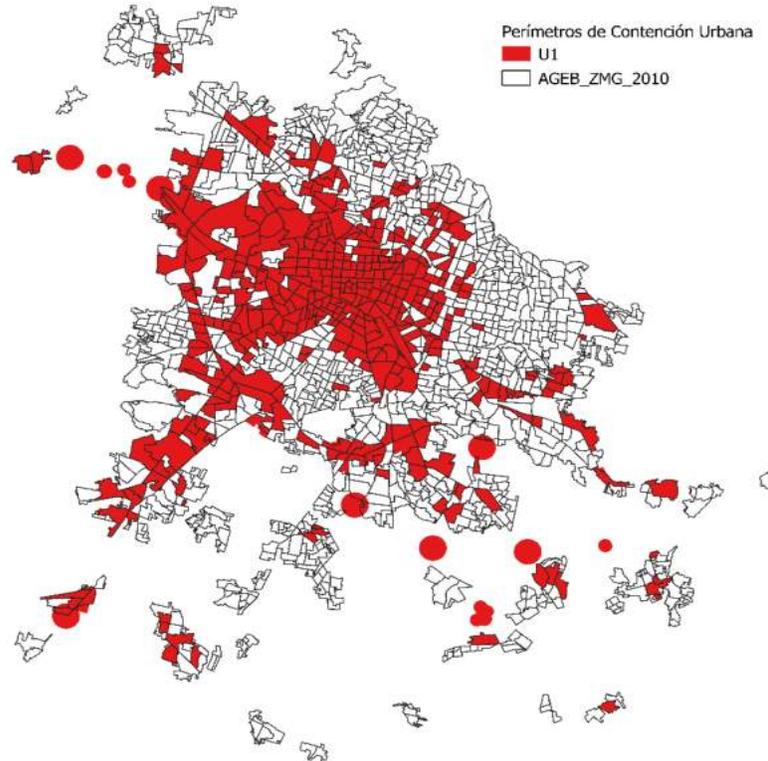
Cuarto y último paso, se calcula la relación del personal ocupado entre la relación de la población residente, de los cuales se selecciona solo los resultados que sean igual o mayor a 1. Todos los AGEB que dieron el resultado igual a 1, se les caracteriza con el color rojo, lo que indica que son los Perímetros con mejor ubicación para la construcción de vivienda nueva (Véase Figura 6 y 7). De este modo, se asigna el mayor puntaje y por ende mayor apoyo económico al subsidio de la vivienda.

Figura 6. Resultado de la Fórmula de los Perímetros de Contención Urbana-U1

$$\frac{\text{Relación del personal ocupado}}{\text{Relación de la población residente}} = \geq 1$$

Elaboración propia. Fuente: Marco Geoestadístico CONAVI, 2018.

Figura 7. Perímetros de Contención Urbana-U1, AMG



Elaboración propia. Fuente: Marco Geoestadístico CONAVI, 2018.

Perímetros U2

Para determinar las AGEB que serán parte de los perímetros U2, se realiza el siguiente procedimiento:

Primer paso: se divide el total de viviendas con servicio de drenaje entre el total de viviendas del AGEB. Subsiguientemente, se seleccionan los AGEB que resulten con el 75% o más de viviendas con servicio de drenaje.

Segundo paso: se divide el total de viviendas con servicio agua entre el total de viviendas del AGEB. Posteriormente, se seleccionan los AGEB que resulten con el 75% o más de viviendas con servicio de agua.

Tercer paso: se calcula el total de viviendas particulares entre la superficie total del AGEB, a lo que tiene que arrojar mayor o igual a 20 viviendas por hectárea, o un total de más de 500 mil viviendas por AGEB (Véase Figura 8).

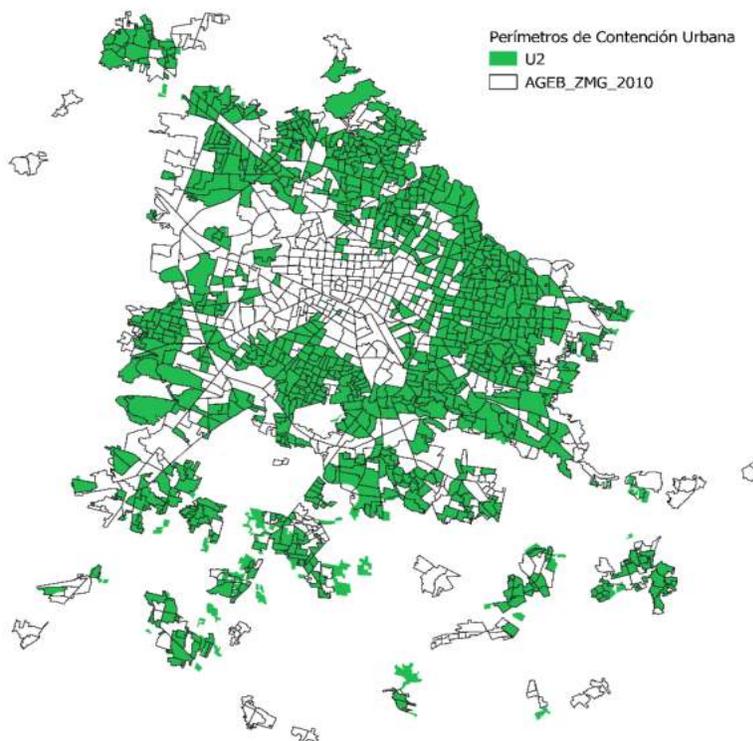
Paso cuatro, se suman las viviendas que calificaron con el 75% de agua y drenaje con los AGEB que resultaron con 20 viviendas por hectárea o un total de más de 500 mil viviendas y se clasifican como U2, caracterizadas de color verde (Véase Figura 9).

Figura 8. Fórmula de los Perímetros de Contención Urbana-U2, Viviendas por Hectárea

$$\frac{\text{Viviendas habitadas}}{\text{Superficie del AGEB}} = 20 \text{ viviendas por ha o un total de mas de 500 viviendas}$$

Elaboración propia. Fuente: Marco Geoestadístico CONAVI, 2018.

Figura 9. Perímetros de Contención Urbana-U2, AMG



Elaboración propia. Fuente: Marco Geoestadístico CONAVI, 2018.

Perímetros U3

Los U3 son áreas de crecimiento contiguas al área urbana consolidada, las cuales son delimitadas por un polígono -o *buffer* como se le conoce técnicamente-, con la función de amortiguar los contornos U1 y U2 (Véase Figura 10). El ancho del buffer se delimita de acuerdo con el rango de población de la ciudad. Por ejemplo, en el caso del AMG, la cual cuenta con casi 5 millones de habitantes según datos de INEGI 2010, se agrega un buffer de 900 metros de distancia máxima, iniciando del límite de los perímetros U1 y U2. (CONAVI, 2018), (Véase Tabla 2).

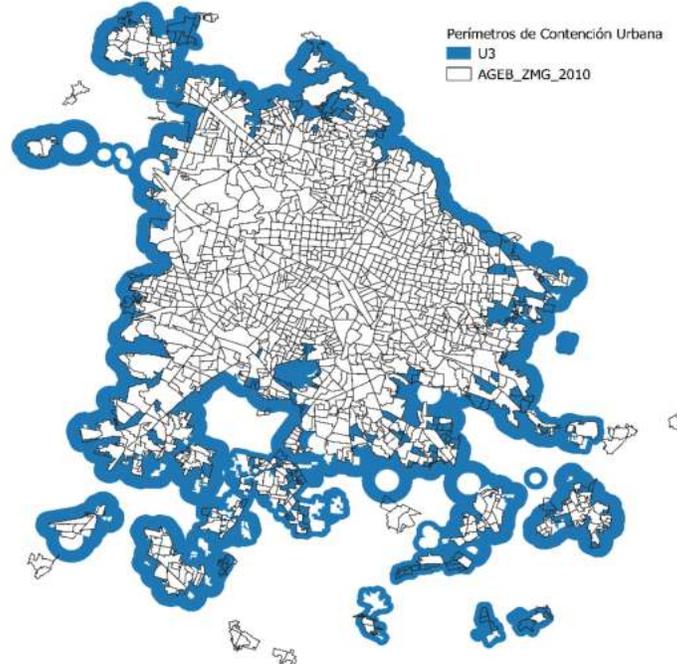
Tabla 2. Distancia Máxima del Perímetro de U1 y U2 al Límite del Buffer U3

Rango de población por número de habitantes de la ciudad SUN		Distancia máxima del perímetro de U1 y U2 al límite del buffer
Más de	1000000	900
De	500000 a 999999	800
De	100000 a 499999	700
De	50000 a 99999	600
Menor	50000	500

Elaboración propia. Fuente: Marco Geoestadístico CONAVI, 2018.

Todo lo que se encuentra calificado como U3 (color azul), no cumplió con las medidas básicas de servicios y empleo para calificar como U1 y U2, sin embargo, la concentración de subsidios se encuentra en su mayoría en los U3. Peso a eso, el U3 es el único perímetro que se mantienen en contante crecimiento a través de las actualizaciones de los PCU respaldadas por la metodología de contigüidad de la CONAVI.

Figura 10. Perímetros de Contención Urbana-U3, AMG



Elaboración propia. Fuente: Marco Geoestadístico CONAVI, 2018.

2.3. Actualización de los Perímetros de Contención Urbana

Las actualizaciones de los Perímetros de Contención Urbana generaron polémica en la comunidad académica, funcionarios de gobierno y hasta entre los mismos promotores inmobiliarios. Las críticas en los medios de comunicación y las publicaciones académicas, no se hicieron esperar. Cada actualización de los PCU causó inconformidad; incluso, a través de los medios de comunicación se hicieron acusaciones de corrupción y de “ser negociables” (Milenio, 2016)⁸, se señalaron acuerdos ilícitos entre empresarios y el gobierno federal.⁹ En este sentido, el ex funcionario del INFONAVIT Jesús García Rojas (2016) dijo que se “ha señalado la incongruencia entre una política bien diagnosticada y su aterrizaje entre intereses poderosos,”¹⁰ que se reflejan en el resultado de los PCU en el territorio.

Según información de las entrevistas con personal de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), hubo presión por parte de los desarrolladores que ya habían

8 <https://www.milenio.com/estados/contencion-urbana-un-autoengano>

9 Véase Tabla 10.

10 <https://www.milenio.com/estados/amg-contencion-urbana-a-la-carta>

adquirido terrenos antes del 2013 para solicitar el registro de sus tierras ante el RENARET aun cuando no estuvieran dentro de los PCU.¹¹ El sector empresarial se sintió desprotegido con la nueva política de vivienda, pues aseguraban que las delimitaciones de los PCU los dejaba fuera del mercado. Esto lo comentó en entrevista el Ing. Alejandro Barba (2019), director de Casas y Terrenos, afirmando que, en algunos casos, “gran porcentaje de metros cuadrados de algunos terrenos estaba fuera del Perímetro U3”, disminuyendo toda posibilidad de adquirir subsidios que hiciera atractiva la venta de sus desarrollos habitacionales.¹²

La CONAVI, por su parte, creó una nueva metodología que le permitió justificar la integración de todos los terrenos localizados fuera de los perímetros, a la que llamaron Guía para la Integración del Expediente para la Evaluación de las Reservas Territoriales por Regla de Contigüidad.

Para la actualización de los PCU a partir del 2014, se utilizó información del INEGI, del inventario Nacional de Vivienda, de las AGEB urbanas de 2013 y de los Directorios Estadísticos Nacionales de Unidades Económicas 2013 (DENUE).¹³ La metodología consistió en asignar a la reserva “sectores de 200 metros paralelos al PCU-U3 (S1 200 m, S2 400 m, S3 600 m, etc.), los cuales deben ser ocupados en forma progresiva por el desarrollo urbano y habitacional” (CONAVI, 2014:06) (Véase Figura 11).¹⁴

Para proceder con la metodología de la regla de contigüidad ante el Registro Único de Vivienda (RUV), la CONAVI propuso realizar un primer trazo de 200 metros, el cual fue categorizado como Sector S1. Por ejemplo, todas las viviendas localizadas en el S1 tendrían la misma calificación de un U3, lo que permite que los siguientes 200 metros se puedan adherir a los PCU. Esto, siempre y cuando las viviendas construidas en el S1 cuenten con el 50% de avance de urbanización más el 50% de la edificación de la vivienda y el 30% de avance en servicios registrados en

11 Entrevista, categoría: actualización de los PCU, subcategoría: AMG, código: 9.0

12 Entrevista, categoría: presión empresarial en los PCU, código:5, subcódigo: 5.3

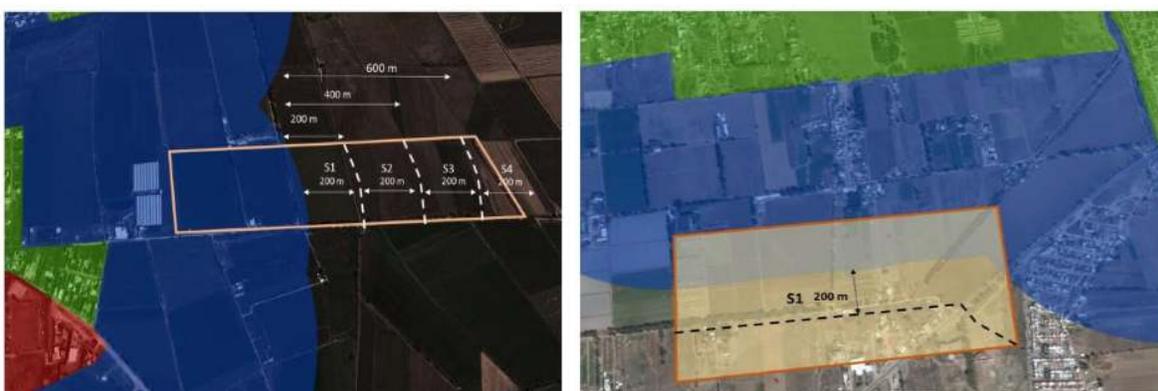
13 El INEGI realiza actualizaciones de AGEB año con año, las cuales son usadas para casos especiales, en este caso, la actualización de los PCU.

14 Guía para la Integración del Expediente para la Evaluación de las Reservas Territoriales por Regla de Contigüidad 2014.

el Dictamen Único de Vivienda (DTU)¹⁵, y así progresivamente hasta terminar de cubrir la totalidad de la superficie del terreno a construir.¹⁶

Las reglas de contigüidad cambiaron en cada una de las actualizaciones, especialmente en el porcentaje de avance obligatorio para candidariar las reservas al subsidio federal. En el 2014 se solicitó el 50% de urbanización y el 50% de avance de obra. En el 2015 se sumó el 30% de los avances de servicios y equipamientos del DTU. En el 2016 no hubo actualización y se trabó con las reglas de operación del 2005. Para el 2017 se incrementó a 70% de avance de urbanización y en el 2018, se simplificaron las reglas de contigüidad y solo se solicitó el 50% en el Dictamen Técnico Único (DTU), tal como se indica en la tabla 3.

Figura 11. Evaluación de las Reservas Territoriales por Regla de Contigüidad 2014



Fuente: Guía para la Integración del Expediente para la Evaluación de las Reservas Territoriales por Regla de Contigüidad 2014.

¹⁵ Guía para la Integración del Expediente para la Evaluación de las Reservas Territoriales por Regla de Contigüidad 2014.

¹⁶ “El RUV deberá conceder la calificación definida por CONAVI, a todas las viviendas ubicadas en la reserva territorial comprendida en los PCU y el primer sector de 200 metros (S1), sin necesidad de obtener el VoBo de la CONAVI. Fuente”: Guía para la Integración del Expediente para la Evaluación de las Reservas Territoriales por Regla de Contigüidad 2014.

Tabla 3. Reglas de Contigüidad para la Incorporación a los PCU 2014-2018

Reglas de Contigüidad				
2014	2015	2016	2017	2018
50% de urbanización	50% de urbanización	Operó con las reglas de año 2015	70% de urbanización	50% de vivienda con DTU
50% de avance de obra en la vivienda	50% de avance de obra en la vivienda		50% de avance de obra en la vivienda	
0% de vivienda con DTU	30% de vivienda con DTU		30% de vivienda con DTU	

Fuente: Guía para la Integración del Expediente para la Evaluación de las Reservas Territoriales por Regla de Contigüidad 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.

Cada actualización de los PCU iba acompañada de una metodología que justificaba la expansión de los perímetros hacia las periferias (Véase Figura 12). Es aquí donde surgen los cuestionamientos sobre los procesos utilizados para la actualización, predominantemente en los U3, de manera que se cuestiona ¿Por qué fue importante cambiar año con año los requerimientos de avance obra para la integración a los PCU, especialmente en el 2018? y ¿Con que fin se realizaron las actualizaciones de los PCU?

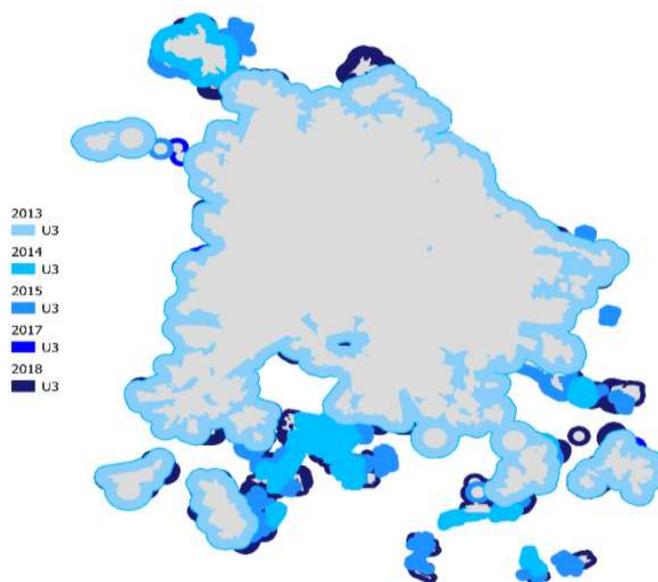
A esta pregunta, se puede responder con las entrevistas realizadas a la funcionaria pública Circe Díaz, encargada de la Subdirección de Suelo para Vivienda personal de CONAVI, quien argumenta dos caminos para la actualización; uno de ellos es por iniciativa de la Dra. Silvia Alba quien, al darse cuenta de que el INEGI contaba con información nueva, se vio en la necesidad de actualizar los PCU,¹⁷ lo que le permitió mostrar el crecimiento real de las manchas urbanas. En el segundo camino, la funcionaria Díaz menciona que uno de los factores que impulsó la actualización

¹⁷ Entrevista. Categoría: actualización de los PCU, código: 2, subcódigos: 2.8, 2.9, 2.10, 2.12

de los PCU fue la presión por parte del sector empresarial, quienes pedían que se revisaran los PCU con información actualizada sobre la realidad existente.¹⁸ Sin importar el camino real de cada una de las respuestas, la CONAVI cuenta con un proceso interno administrativo facultado para la toma de decisiones y son quienes deciden de que forma operar las políticas públicas de la federación en el sector de la vivienda.

Relacionando con lo anterior, Fernando Gutiérrez (2017) escribe para el periódico “El Economista” que los perímetros de contención son las regiones en donde se otorgan subsidios para la vivienda de acuerdo a su categoría (U1, U2 O U3) dependiendo de su grado de desarrollo; sin embargo, los desarrolladores habían insistido que, ante el crecimiento de las ciudades, las delimitaciones de los PCU tenían que modificarse, pues algunas dejaban fuera regiones que podían ser incluidas para la derrama de subsidios (Gutiérrez, 2017), (Véase Figuras 33 a la 37 en anexos 2).

Figura 12. Actualización de los Perímetros de Contención Urbana en el AMG 2013-2018



Elaboración propia. Fuente: Marco Geoestadístico CONAVI 2013, 2014, 2015, 2017 y 2018.

¹⁸ Entrevista. Categoría: presión empresarial en los PCU, código: 5, subcódigo: 5.1

2.4. Calificación de las Reservas Territoriales

Todas las reservas urbanas privadas y públicas del país que se utilizaron para construir vivienda de interés social fueron calificadas por el Registro Nacional de Reservas Territoriales (RENARET), el cual depende y trabaja en coordinación con la CONAVI; esto, con el propósito de evaluar si las reservas registradas son aptas para la adquisición de subsidio, siempre y cuando no se encuentren en zonas de alto riesgo.

El registro de las reservas ante la RENARET es a través de una plataforma, elaborada solo para los empresarios y organismos públicos que pretendan recibir recursos federales para los subsidios de vivienda, “o inclusive para acceder a otros tipos de fondos federales, que atendían el desarrollo de infraestructura y equipamiento urbanos” (CONAVI, 2018). Una vez registrada la reserva, se adjunta la localización georeferenciada a un VISOR (mapa virtual) en el que solo se podía acceder con usuario y contraseña. Los datos registrados de la localización del terreno es información que la CONAVI se reserva su derecho de privacidad (Véase Figura 13).

Figura 13. Plataforma Virtual del Registro Nacional de Reservas Territoriales



La imagen muestra una interfaz de usuario para iniciar sesión. En la parte superior izquierda, hay un ícono de casa y el texto "Iniciar sesión". Debajo, hay dos campos de entrada: "Nombre de usuario:" y "Contraseña:". Entre los campos, hay un enlace que dice "[Olvidé mi contraseña]". Debajo de los campos, hay un enlace que dice "Descargar manual de usuario". En la parte inferior izquierda, hay un logo que dice "sig" con un ícono de una persona. En la parte inferior derecha, hay un botón rojo que dice "Ingresar".

Fuente: Registro Nacional de Reservas Territoriales 2018.

La metodología de aplicación para reservas se puede encontrar en Las Reglas de Operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones

Habitacionales y en la Guía de Aplicación del Anexo de Puntaje de las Reglas de Operación para Desarrolladores y Verificadores, ambas fueron publicadas junto con las actualizaciones de los PCU.

La calificación de las reservas territoriales depende de la ubicación y el estado de urbanización en el que se encuentran al momento de realizar el registro ante la RENARET. El nivel asignado depende del visto bueno por parte de las autoridades municipales, quienes avalan la documentación del uso de suelo. Para ello, se integra un certificado o constancia notariada de uso de suelo, dictamen de autorización del proyecto habitacional a desarrollar y un plano donde se indica la aprobación oficial del uso de suelo. A dicha documentación se le adjunta una certificación de inversión de infraestructura, los contratos de obra y el acta de entrega-recepción de servicios básicos (agua, drenaje e infraestructura requerida) al municipio.¹⁹ Tales requisitos forman parte del Dictamen Técnico Único (DTU) que solicita el Registro Único de la Vivienda (RUV), para calificar cada una de las unidades habitacionales candidatas a subsidio federal.

Toda reserva territorial utilizada para la construcción de vivienda de interés social, es verificada y aprobada en el Registro Nacional de Reservas Territoriales (RENARET), según lo establecido en las Reglas de Operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales:

En ningún caso la Solución habitacional a la que se destine el subsidio podrá estar ubicada en zona de riesgo, entendiendo que no está bajo esa condición cuando la autoridad competente autorice o permita la ubicación de la solución habitacional. Además de cumplir las condiciones de cada modalidad, las modalidades de Adquisición de Vivienda nueva o usada y de Adquisición de Lotes con Servicios ubicadas fuera de los Perímetros de Contención Urbana, deben ubicarse en una Reserva Territorial adquirida antes del 11 de febrero de 2013 e inscrita en el RENARET bajo los requisitos que establezca la Instancia Normativa para verificar que la información general, el grado de

¹⁹ Documentación para el cotejo y verificación de la reserva territorial, registrada en el RENARET 2016.

desarrollo reportado por el propietario de la reserva corresponda a la realidad de la calificación realizada por él mismo o de la recalificación que solicite. (CONAVI, 2016)²⁰

Las reservas territoriales son cotejadas y calificadas para determinar a través de sus características a qué Perímetro de Contención Urbana pertenecen, o en su caso, a qué tipo de clasificación de reserva es pertinente anexarlas. En la tabla 4, se puede apreciar 11 criterios de calificación.

Los criterios de evaluación U1, U2 y U3, son las bases para calificar las reservas que se encuentran dentro de los mismos contornos. Las reservas que se ubican fuera de los PCU están clasificadas de acuerdo con ocho criterios adicionales. De manera, que las reservas se dividían en dos secciones: las U1, U2 y U3 y las R1, R2, R3, R4 (R4-A y R4-B), las cuales se describen en el siguiente subcapítulo de Reservas a nivel Nacional.

Tabla 4. 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 R4 A y R4 B con estatus declarado por el propietario con vivienda construida o en construcción.

²⁰ Reglas de Operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales, para el ejercicio 2016, numeral 4 denominado Destino del Subsidio Federal 4.2

R3-A	Fuera de Contorno R3 A con estatus declarado por el propietario con inversión en infraestructura.
Otro	Incluye: R1-A, R2-A, R1-B, R2-B y R3-B. Sin dato sobre el grado de desarrollo (declarado por el propietario del predio o desarrollador).
2S/D	

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

Tal como se comentó anteriormente, los municipios tiene la facultad y obligación de expedir un DTU, en el que se especifique, entre otras características, el uso de suelo de la reserva urbana en cuestión, ya que el gobierno federal no tiene la atribución de ponderar el uso de suelo, puesto que, en el artículo 115 constitucional se especifica las atribuciones municipales de contar con “personalidad jurídica, que le permite manejar su patrimonio conforme a la ley” (CPEUM)²¹ otorgando autonomía en sus decisiones dentro de sus límites municipales y no tiene “autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado” (Ídem).

2.5. Reservas a Nivel Nacional

Las reservas territoriales son una parte fundamental en la aplicación de los PCU, pues a partir de la clasificación de las reservas territoriales es que se identifican los terrenos óptimos dentro de cada uno de los perímetros. Las reservas territoriales son consideradas según Sánchez, (2011) como “espacios destinados con antelación para el crecimiento de las ciudades, que permiten la ampliación regulada de la mancha urbana ocupando los espacios y mejorando la infraestructura instalada” (Sánchez, 2011:241). En este mismo sentido, en conjunto y como parte de la política de los PCU, en 2014 la CONAVI creo el Registro Nacional de Reservas Territoriales (RENARET), quien sería la encargada de definir los criterios de clasificación de las reservas territoriales, exponiendo como objetivo rector “Conocer y calificar el grado de desarrollo y la ubicación de las reservas territoriales con fines habitacionales,” además de “contar con una herramienta para evaluar el

21 Título Quinto De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México Art. 115 de La Constitución de Los Estados Unidos Mexicanos

comportamiento de las reservas frente a los requerimientos y disponibilidad de suelo para vivienda.”²²

Las reservas territoriales que fueron publicadas en el RENARET a partir de 2014, se clasificaron en 8 categorías, tal como se muestra en la tabla 5. La mayor cantidad de reservas registradas entre los años 2014 y 2018 está en la categoría U3, con un total de 314,589 hectáreas. El segundo registro con mayor número de reservas, fue la categoría nombrada 1 OTRO, que contiene reservas R1-A, R2-A, R1-B, R2-B y R3-B, con un total de 204,116 hectáreas, de las cuales, es difícil precisar qué tipo de reserva es y en cuál PCU se encuentra.

Tabla 5. Reservas Territoriales a Nivel Nacional por Contorno de PCU 2014-2018

Año	(Número de hectáreas registradas)								Total
	U1	U2	U3	R4-A	R3-A	R4-B	1 OTRO	2 S/D	
2014	4,615.00	11,357.50	56,674.30	5,234.60	1,165.60	8,665.50	39,390.10	0	127,102.60
2015	4,845.60	15,552.80	68,148.20	2,245.20	1,930.30	8,562.60	36,850.00	372.2	138,506.90
2016	4,839.70	13,594.90	65,219.50	6,189.00	2,234.60	9,053.80	39,578.10	546.40	141,256.10
2017	4,841.50	13,661.40	65,788.60	6,196.20	2,231.80	9,058.50	39,578.40	546.40	141,902.80
2018	6,127.00	29,219.20	58,757.90	0.00	0.00	0	48,719.80	0.00	142,823.90
Total	25,268.80	83,385.80	314,588.50	19,865.00	7,562.30	35,340.40	204,116.40	1,465.00	691,592.30

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 (CONAVI) 2014, 2015, 2016, 2017, 2018.

Las reservas R4-A, R3-A, R4-B y 1 OTRO, podrían ser una extensión del U3, considerando que son las reservas que se dictaminan en un consejo llamado Mesa de Recalificación, el cual se detalla en el siguiente capítulo.

La reserva R2 tiene dos subclasificaciones; R2-A (con empleo y vivienda) y R2-B (sin empleo y/o vivienda), ambas subclasificaciones son para las reservas que se encuentran fuera de los PCU (Véase Figura 14).

²²https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/80337/MODELO_PCU_Reservas_Territoriales_2014.pdf

Figura 14. Fragmento de la Publicación de los Perímetros de Contención Urbana. Ubicación de Reservas Territoriales

- **Adquieren subsidio** las viviendas desarrolladas en RT ubicadas fuera de los PCU, en la siguiente situación:
 - Reserva territorial fuera de PCU A o B con grado de desarrollo R4
 - Reserva territorial fuera de PCU A con grado de desarrollo R3
- **No obtienen subsidio** las viviendas desarrolladas en RT ubicadas fuera de los PCU, en la siguiente situación:
 - R1 Reserva adquirida sin uso habitacional A o B
 - R2 Reserva adquirida con uso habitacional A o B
 - R3 Reserva territorial con inversión en infraestructura B



Fuente: Modelos de los Perímetros de Contención Urbana, CONAVI 2014.

Las reservas R2, son clasificadas con uso habitacional y pueden pertenecer a cualquiera de los PCU, dependiendo de la localización en la que se encuentren. Las reservas calificadas como R1 son registradas por la RENARET sin uso habitacional, lo que genera algunas interrogantes ¿Por qué son clasificadas reservas sin uso de suelo habitacional, si el propósito del registro ante la RENARET es para uso habitacional?, o en el caso de ser para equipamiento ¿Por qué no especificarlo? Aunque también se podrían considerar para infraestructura y equipamiento según las reglas de operación de la CONAVI, es importante considerar la transparencia del destinado que tendrá cada una de las reservas, para una mejor ejecución de la política de vivienda. En caso de que finalmente se asigne como uso habitacional o de equipamiento ¿cómo y de que manera se verifica la viabilidad del cambio de uso de suelo?

2.6. Mesa de Evaluación y Recalificación de las Reservas Territoriales

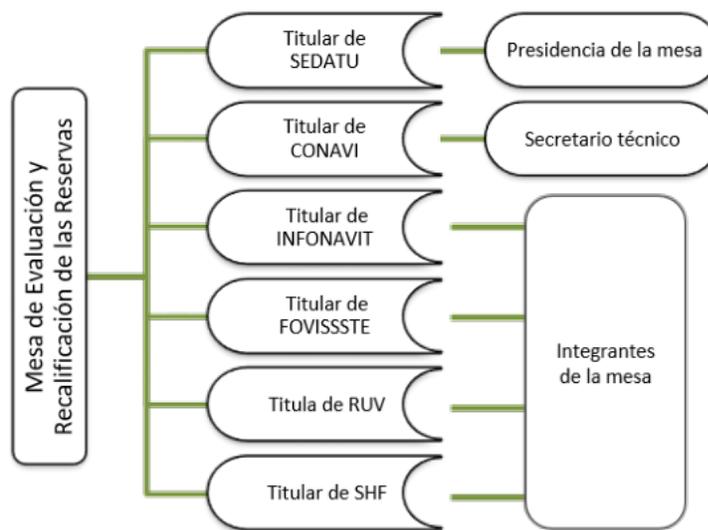
La delimitación de los PCU no fue bien aceptada por algunos desarrolladores que tenían sus reservas territoriales fuera de los perímetros.²³ Los empresarios inconformes presionaron a la SEDATU y a la CONAVI, logrando como resultado la conformación de un comité que permitió evaluar caso por caso, y así determinar la factibilidad de la integración de las nuevas reservas territoriales en el RENARET,

²³ Entrevista. Categoría: Mesa de calificación, código: 1, subcodigos:1.1.

o en su caso en el RUV, con la recalificación para las viviendas que se encontraran construidas o en proceso de construcción fuera de los PCU.

La Mesa de Evaluación y Recalificación de las Reservas Territoriales, fungía como un órgano interinstitucional integrado por 6 titulares; la SEDATU como presidente de la mesa, siguiendo en grado de importancia la CONAVI, organismo que fungía como secretario técnico, y el resto de los integrantes como participantes permanentes (Véase Figura 15).

Figura 15. Mesa de Evaluación y Recalificación de las Reservas Territoriales



Elaboración propia. Fuente: Marco Geoestadístico CONAVI, 2018.

La SEDATU tenía la máxima representación en la mesa, controlaba el órgano auxiliar llamado “Ventanilla única de recepción,” encargado de recibir, revisar y aprobar cada uno de los casos registrados. Esto, antes de ir a evaluación con el resto de los integrantes de la mesa, y así llevar a cabo una segunda y definitiva valoración. Una vez presentados los casos ante la mesa de recalificación, la SEDATU era la encargada de registrar y emitir los resultados de casos nuevos o reevaluados. Si se llegaba a solicitar una reevaluación por segunda ocasión debían

cumplir con las condicionantes requeridas en el expediente técnico de la CONAVI (reglas de operación de los subsidios de vivienda), (CONAVI, 2014).²⁴

La presidencia de la mesa también tenía la facultad de autorizar la participación de instituciones que tuvieran relación en materia de vivienda y que pudieran aportar datos de interés para el procedimiento de selección de solicitudes a evaluar. La mesa contaba con un calendario de 4 sesiones por año como mínimo, preferentemente cada 3 meses.

Después del proceso de evaluación y aceptación, la CONAVI integraba las reservas al visor electrónico de la RENARET, siempre considerando los procesos metodológicos y técnicos requeridos (CONAVI, 2014).²⁵

El objetivo de la mesa fue encontrar una solución definitiva a las solicitudes demandadas por los empresarios. Las solicitudes debían entrar en los criterios marcados en la publicación de los Lineamientos de la mesa de evaluación de la CONAVI, tales como:

- Recalificación por Actualización de información del Modelo Geoestadístico para la definición de los Perímetros de Contención Urbana y la Calificación de las Reservas Territoriales. (Anexo A)²⁶
- Reservas Territoriales que sobrepasan los límites de U3 y aplican a la Regla de Contigüidad. (Anexo B)²⁶
- Reservas Territoriales R4B que deben ser analizadas para evitar la dispersión de subsidios en aquellas con altos índices de vivienda abandonada.
- Otros casos que no estén previstos en los supuestos anteriores y requieran una opinión colegiada en materia de Reservas Territoriales.²⁶

24 Lineamientos de operación de la mesa de evaluación y recalificación de las reservas territoriales 2014.

25 Entrevista. Categoría: Mesa de calificación, código: 1, subcodigos:1.1.

26 Lineamientos de operación de la mesa de evaluación y recalificación de las reservas territoriales.

Las resoluciones emitidas por el comité de la mesa tenían una vigencia de “tres meses condicionado al inicio de la obra, debiendo desarrollar al menos 50 viviendas” en el periodo de tiempo determinado.²⁷

2.7. Conclusiones

En las entrevistas realizadas al personal de la CONAVI, se obtuvo información de los procedimientos y desarrollo de la mesa de evaluación. Uno de los elementos a resaltar en las entrevistas es la presencia de los desarrolladores en busca de elementos técnicos (vacíos operacionales) que les permitiera la integración de sus reservas con base en los criterios utilizados en la fórmula de los PCU, especialmente en los elementos estadísticos de generación de empleo, referentes a la situación económica circundante a las reservas interesadas al subsidio. Esto les permitió solicitar la georreferenciación de los nuevos elementos económicos a considerar para cumplir con los 250 empleos o más que les permitiera justificar la integración de las nuevas reservas. Para corroborar la existencia de nuevos empleos, se usó el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) de INEGI, el cual era actualizado y utilizado para la expansión de los perímetros,²⁸ sin ningún otro factor que permitiera verificar la existencia de las nuevas unidades económicas se procedió a las actualizaciones de los PCU.²⁹ Dicha situación generó la siguiente interrogante en la investigación, si existe El Servicio de Administración Tributaria (SAT) ¿ por que no verificar en dicha dependencia la existencia de los servicios y comercios que se integraron a las nuevas unidades económicas a considerar? tal procedimiento serviría como un filtro de verificación para comprobar las peticiones demandas de los desarrolladores y empresarios de la adjunción de reservas en los PCU.

Para la actualización de los PCU 2018, se contempló la localización de las unidades habitacionales vía “Google Maps” desde las oficinas de CONAVI, ya fuera para

27 Lineamientos de operación de la mesa de evaluación y recalificación de las reservas territoriales.

28 Es importante mencionar que los resultados de las entrevistas con el personal de la CONAVI, encargados de los PCU tienen algunas variaciones en cuanto a la información que se puede obtener en los lineamientos de las mesas de evaluación publicados por la CONAVI y SEDATU.

29 Entrevista. Categoría: Mesa de calificación, código: 1, subcodigos:1.1

confirmar la existencia de unidades en proceso de adquisición de subsidio o simplemente para incorporar lo existente.

Por otro lado, analizando los porcentajes de las unidades geoestadísticas utilizadas en los PCU, surgen nuevas interrogantes sobre el desempeño de la misma política. En el caso de los U2 ¿será suficiente calificar el territorio con un máximo de 75% de agua y drenaje por vivienda en cada AGEB? En este sentido, si cada AGEB presenta un déficit del 25% de agua y drenaje, ¿qué pasa con la suma de todos los AGEB que presentan dicho déficit? (Véase Figura 16). Tal vez, se genera un problema a escala metropolitana, en la medida en que no resuelve con precisión dónde se aplica o no el subsidio a la vivienda, ya que el polígono no cumple con parámetros exactos de localización, sino que se generaliza en el AGEB y se otorga la misma calificación para todo el polígono marcado como U2, aun cuando este carece de un 25% de servicios que cubran la capacidad de abastecer vivienda nueva.

Figura 16. Deficit del 25% en los AGEB que Representan los Perímetros U2



Elaboración propia. Fuente: Marco Geoestadístico CONAVI, 2018.

Capítulo 3. Crecimiento Periférico en el Área Metropolitana de Guadalajara

3.1. Reservas Territoriales en el Área Metropolitana de Guadalajara

El Área Metropolitana de Guadalajara siendo la segunda ciudad mas importante del país en extensión territorial, cuenta con el 1.16 % del total de la reserva urbana registrada hasta el año 2018 a nivel nacional en el RENARET, lo que equivale a 7,989 hectáreas (Véase Figura 6). La reserva registrada como U1 cuenta con el mayor puntaje para el subsidio a la vivienda, pese a eso, solo representa el 2% del total de las reservas en la metrópoli en el periodo 2014 al 2018, situación que se convierte en un factor determinante en la poca inversión de vivienda de interés social en los polígonos más consolidados de la ciudad.

Tabla 6. Registro CONAVI de Reservas Territoriales del Área Metropolitana de Guadalajara por Contorno 2014-2018

Año	(Número de hectáreas registradas)								Total
	U1	U2	U3	R4-A	R3-A	R4-B	1 OTRO	2 S/D	
2014	129	338	2224	384	0	887	2360	0	6322
2015	190	671	3624	177	18	847	1946	163	7635
2016	190	617	3425	455	18	868	2254	163	7989
2017	190	617	3407	450	17	868	1367	163	6870
2018	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 (CONAVI) 2014, 2015, 2016, 2017, 2018.

La clasificación de las reservas U2, representa en promedio 7% de las reservas totales. Los U2 tiene mayor cobertura en el territorio metropolitano a comparacion de los perímetros U1 y U3, sin embargo, esto no quiere decir que cuente con la mayoría de las reservas registradas en el RENARET (Véase Tabla 6).

El territorio que ocupan las reservas U3, se incrementan constantemente como resultado de las actualizaciones del marco geoestadístico de los PCU. En promedio, las reservas registradas en RENARET del Área Metropolitana de Guadalajara representa más del 40%, aun cuando la cobertura poligonal del U3 es igual o menor a la cobertura territorial del U2.

La clasificación “1 OTRO”, es la segunda categoría con mayor número de hectáreas registradas, después de las reservas U3. De la misma manera que ocurre con las reservas a nivel nacional, la categoría “1 OTROS” no cuenta con una clasificación puntual de las reservas, de manera que impide desarrollar un análisis detallado sobre el uso y destino de dicha categoría.

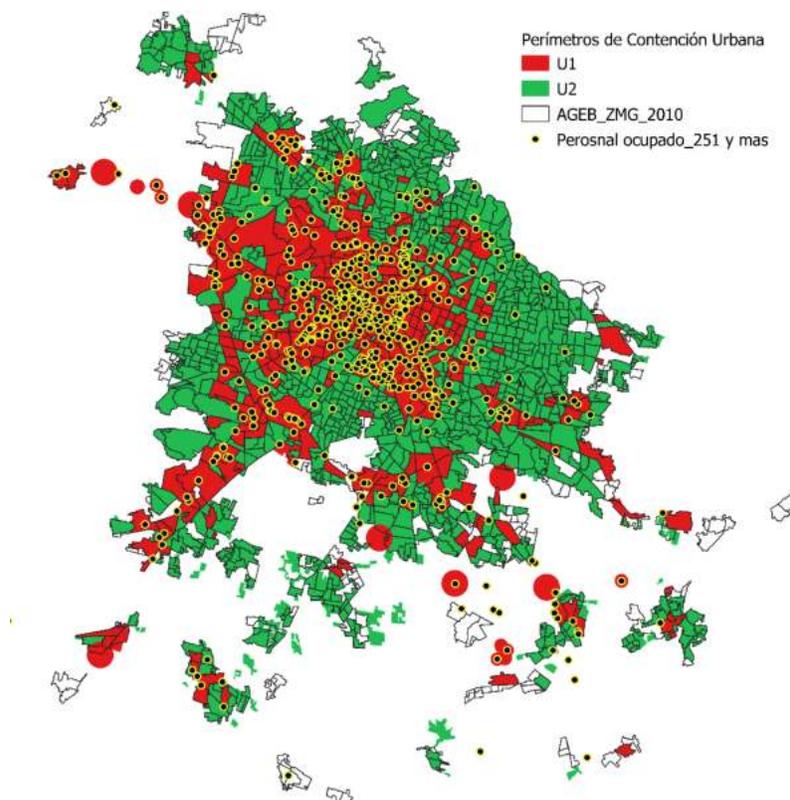
3.2. Análisis en SIG de los Perímetros de Contención Urbana en la AMG

Uno de los retos más grandes en el desarrollo de la investigación fue replicar la fórmula de los PCU, especialmente al momento de obtener la información del INEGI sobre “personal ocupado por AGEB de toda el AMG”. Acudí a las oficinas localizadas en Guadalajara, en donde, me invitaron a formalizar mi requerimiento con una solicitud de información anexando identificación oficial de los involucrados en la investigación y credenciales institucionales de la Universidad y CONACYT (alumno y asesores). Es importante resaltar que la información solicitada tenía que ser de la fuente primaria con la que se realizaron los PCU originales, para que la réplica de los perímetros en el SIG saliera lo más exacto posible. Finalmente logre conseguir una parte de la información por medio de la oficina de INEGI localizada en la biblioteca de la Universidad UAM Azcapotzalco.

Por parte de la CONAVI, la obtención de la información fue muy satisfactoria, pues me otorgaron los datos suficientes para desarrollar paso a paso la fórmula de los PCU, así como de sus actualizaciones. Aun así, el personal encargado de las actualizaciones, fue muy específico y aclaró que era totalmente imposible que yo replicara el resultado de los PCU, especialmente las actualizaciones de los U3, ya que tuvieron distintas metodologías para la implementación. Sin importar las limitantes, llevé a cabo todo el procedimiento paso a paso, con resultados

favorables. Sin embargo, nunca conseguí resultados iguales, pues a partir de la primera actualización del 2014 las fórmulas no arrojaban los resultados publicados en el portal de internet de la CONAVI (Véase Figura 17). Las unidades económicas no coincidían con los perímetros marcados como U1 y U2, ni mucho menos con los U3, aun tomando en cuenta paso a paso la metodología empleada para cada actualización.

Figura 17. Comparación de la Fórmula de los PCU de la AMG

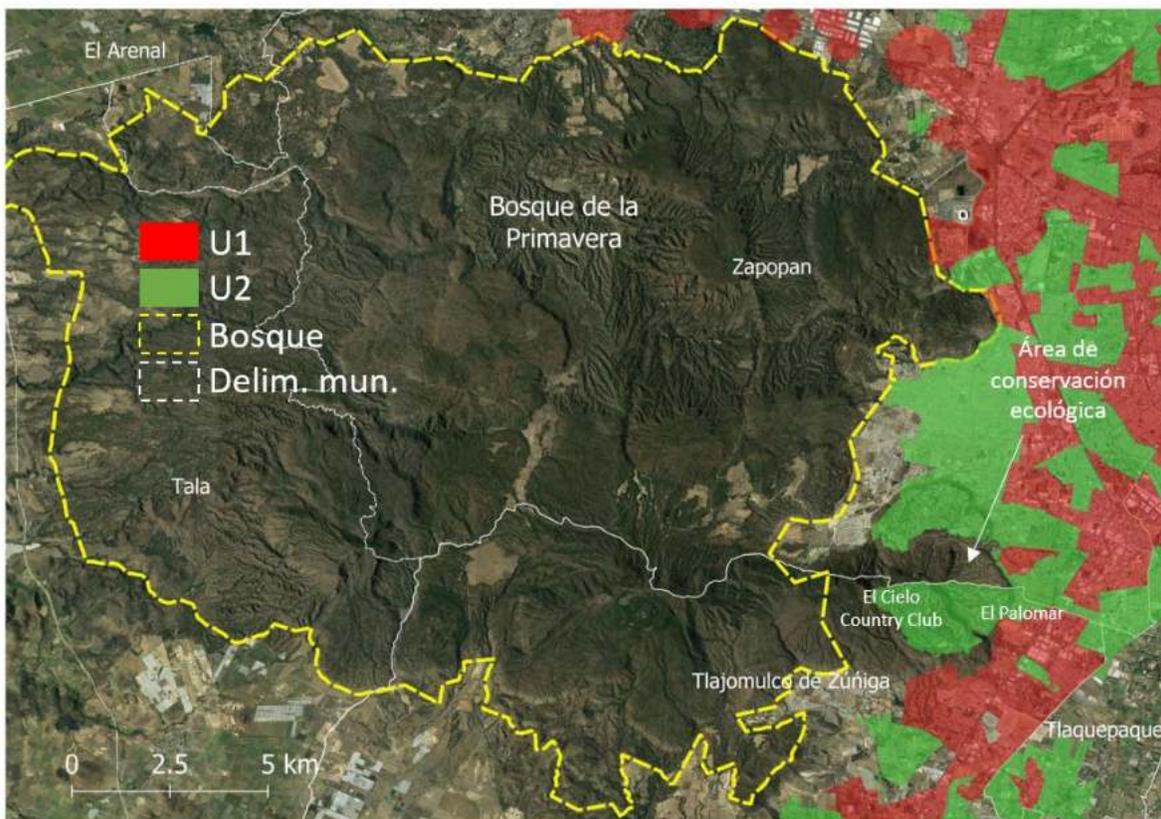


Elaboración propia. Fuente: Modelos Geoestadísticos PCU CONAVI. 2018/Censo económico INEGI 2005.

La metodología usada para desarrollar las fórmulas de los U1 y U2, serían herramientas eficientes si se utilizaran para cumplir sus objetivos iniciales. No obstante, los U3 se salen de la lógica de la contención urbana y de la planeación local; no hay forma de insertarlos dentro del Ordenamiento Ecológico, y mucho menos en coordinarlos con los Planes Parciales de Desarrollo Urbano.

El AMG es un claro ejemplo de las dificultades que presentan los gobiernos locales y federales para coincidir con la aplicación de la Política de Vivienda y la reglamentación de los Planes Parciales de Desarrollo Urbano. Como ejemplo, se puede observar las Figura 18, que sirve para analizar el borde de los U1 y U2, los cuales quedan al límite del Bosque de la Primavera categorizado como área natural protegida perteneciente a tres entidades municipales: Tala, Tlajomulco y Zapopan, los dos últimos rebasados por la cobertura de los U3 particularmente en el municipio de Zapopan y en un espacio apenas visible del municipio de Tlajomulco (Véase Figura 19).

Figura 18. Delimitación del Bosque de la Primavera

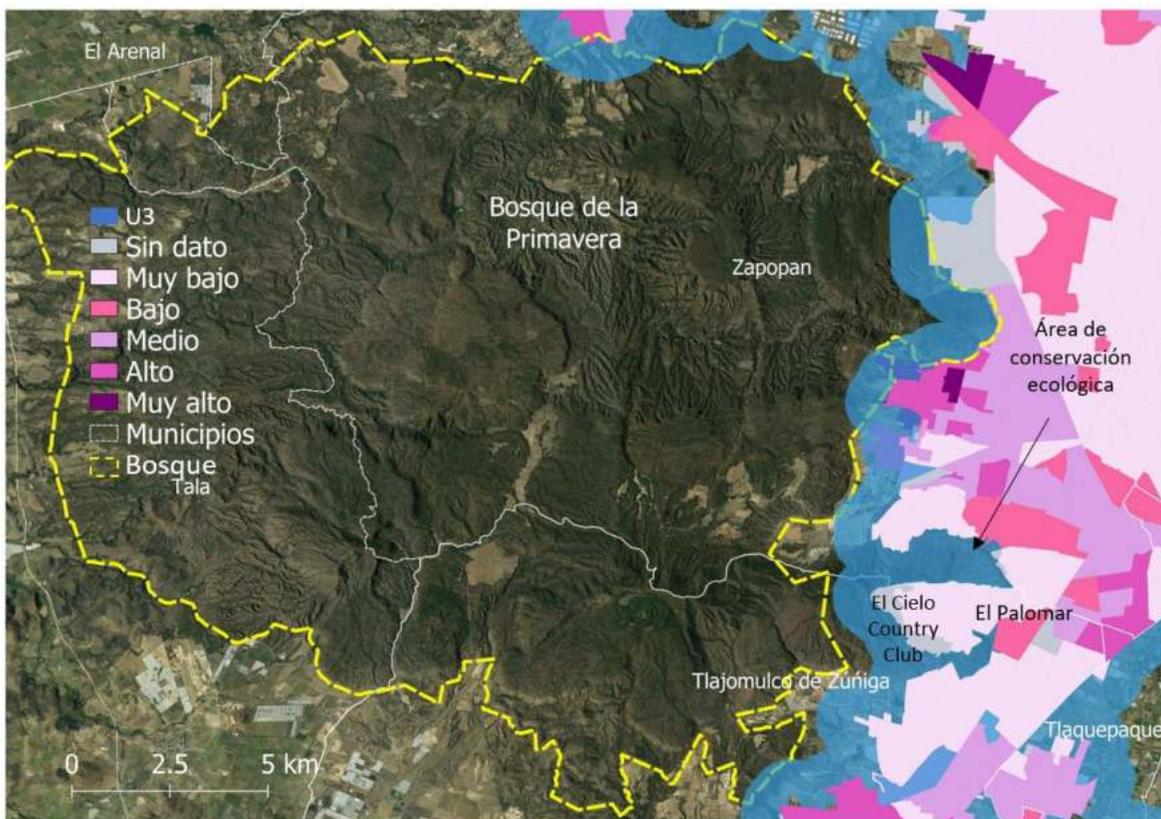


Elaboración propia. Fuente: Modelos Geoestadísticos PCU CONAVI. 2018. POTMet 2016, SIGmetro 2018/ Áreas Naturales Protegidas 2013

Según la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) la extensión territorial del Bosque era de 32,941 hectáreas en 2013.

Para 2018, el portal oficial del Bosque de la Primavera público que el área natural protegida contaba con 30,500 hectáreas, lo que haría una diferencia 1,526 hectáreas menos del registro de CONABIO en 2013. La disminución del polígono del bosque se ha visto afectado por incendios forestales que según el presidente de Tlajomulco Salvador Zamora (periodo 2018-2021) fueron provocados por fraccionadores poniendo en riesgo la zona de fragilidad natural (24 Jalisco, 2019), en donde se encuentra un club llamado “El Cielo Country” y el desarrollo habitacional El Palomar, localizados en área de conservación ecológica. Sin embargo, esta área protegida también es delimitada por los perímetros U2 y U3.

Figura 19. Grados de Marginación en la Población Aledaña al Bosque de la Primavera



Elaboración propia. Fuente: Modelos Geoestadísticos PCU CONAVI 2018. Grados de marginación INEGI (2010) y SIGmetro 2018, POTMet. Áreas Naturales Protegidas 2013

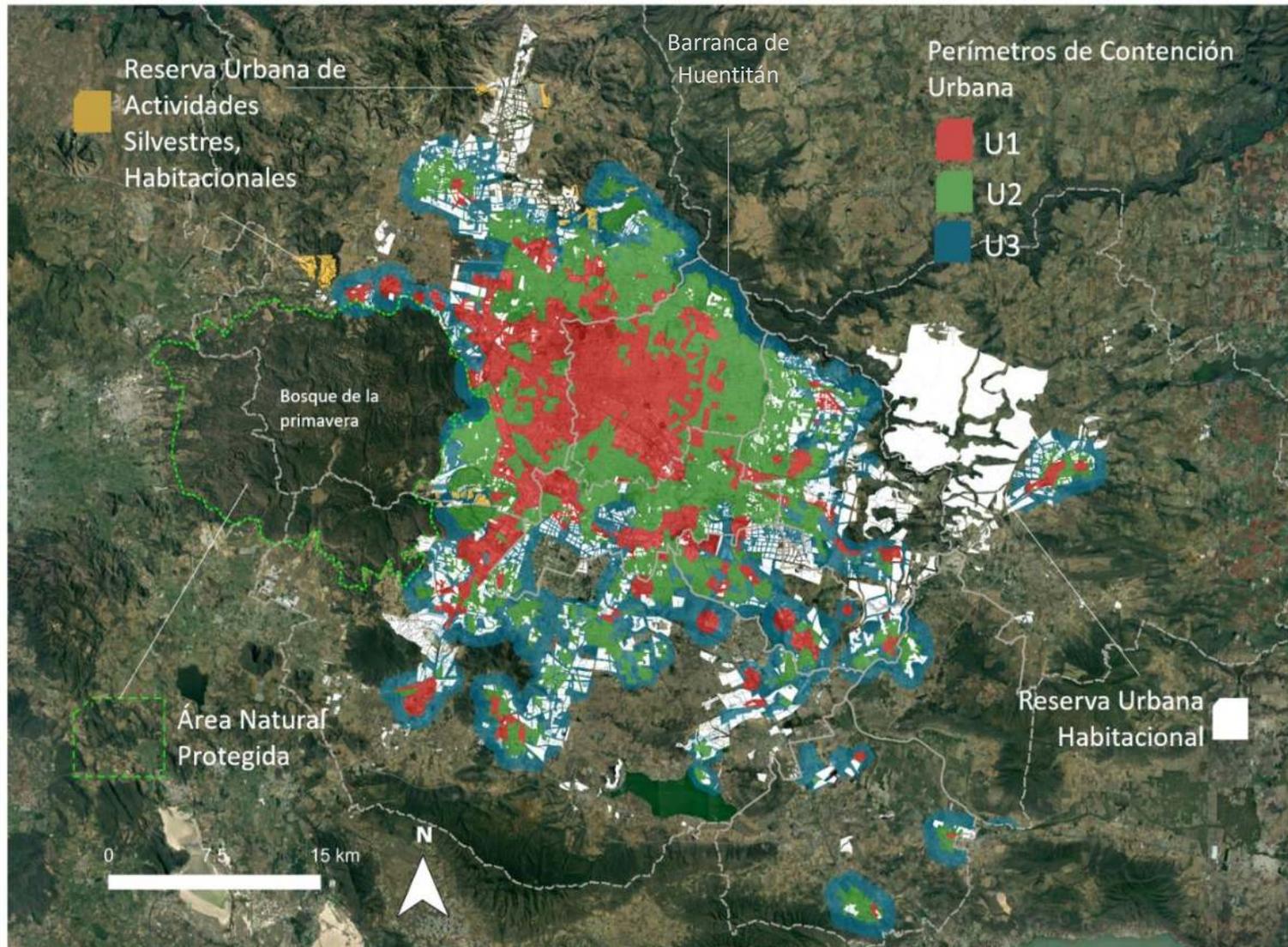
Las comunidades aledañas al Bosque de la Primavera se caracterizan por presentar dualidades económicas reflejadas en las estadísticas de marginación publicadas

por el INEGI (2010) y el IMEPLAN (2016). El 50% de la población periférica del bosque presentaron grados de marginación “Media”, “Alto” y “Muy alto” (Véase Figura 19). Incluso, algunas colonias fueron formadas por asentamientos irregulares que no cuentan en su totalidad con la urbanización requerida (agua potable, luz y drenaje), tales como la colonia 12 de Diciembre, La Floresta del Colli, El Tizate y Lomas de la Primavera (INFORMADOR, 2010). Pese a sus condiciones de marginación, las colonias fueron clasificadas dentro de los U1 y U2, incluso rebasando el límite del área natural protegida con el perímetro U3. Es importante recordar que para poder implementar los PCU, tiene que haber reservas registradas en el RENARET, y para poder ingresar las reservas en el RENARET el municipio tuvo que haber aprobado el uso de suelo de la reserva en cuestión.

En el 2016, el IMEPLAN publicó la recopilación de los planes parciales oficiales de cada uno de los municipios del AMG hasta ese momento (Véase Figura 20), esto permitió unificar las reservas a corto, mediano y largo plazo de toda el AMG, con una sumatoria total de 44,835 hectáreas, de las cuales 28,974 son reservadas para uso habitacional, lo que representa el 65% de la reserva metropolitana (POTMet, 2016). La definición y manejo de las reservas no cuenta con una coordinación unificada por los municipios, puesto que la actualización de los planes parciales se hace en distintos años. Públicamente se desconoce si las reservas oficiales del RENARET, son las mismas registradas en el POTMet.

En 2018 la RENARET publicó que en el AMG había un total de 7,988.9 hectáreas disponibles, de las cuales Tlajomulco disponía de 31.50%, equivalente a 2,516.20 hectáreas, siendo este el municipio con mayor reserva de la metrópoli (Véase Tabla 7). El municipio de Zapopan registró 2,334.80 hectáreas, equivalente al 29.23% de las reservas. El municipio con menor disponibilidad de reservas fue Guadalajara con el 0.12%, equivalente al 9.4 de hectáreas, seguido de Juanacatlán con 1.41% de reservas a nivel metropolitano.

Figura 20. Reserva Urbana de Uso Habitacional en el AMG, PCU 2018



Elaboración propia. Fuente: Modelos Geoestadísticos PCU CONAVI. 2018. POTMet 2016, SIGmetro 2018/ Áreas Naturales Protegidas 2013

Tabla 7. Reservas Territoriales de los Municipios del Área Metropolitana de Guadalajara por PCU 2014-2018

(Número de hectáreas registradas)					
Municipio	2014	2015	2016	2017	2018
Guadalajara	7.6	9.4	9.4	9.4	9.4
Ixtlahuacán De Los Membrillos	350.9	379.7	351.5	351.5	351.5
Juanacatlán	115.8	112.8	112.8	112.8	112.8
El Salto	47.6	113.8	162	162	162
Tlajomulco De Zúñiga	1,791.5	2,276.5	2,516.2	2,499	2,516.2
San Pedro Tlaquepaque	255.2	260.5	260.5	260.5	260.5
Tonalá	797.7	1,101.4	1,139.6	1,139.6	1,139.6
Zapopan	1,868.4	2,281.9	2,334.8	2,334.8	2,334.8
Zapotlanejo	1,087.6	1,099.4	1,102.1	1,102.1	1,102.1
Total	6,322.3	7,635.4	7,988.9	7,971.7	7,988.9
Crecimiento diferencial por año de reservas en los PCU		1,313	354	-17	17

Elaboracion propia. Fuente: Registro Nacional de Reservas Territoriales (CONAVI) 2014, 2015, 2016, 2017, 2018. Todos los resultados presentados fueron obtenidos del RENARET, con base en declaraciones realizadas por los propietarios de los terrenos.

La Tabla 8, permite analizar el comportamiento colateral de las reservar urbanas registradas en el RENARET con respecto al mercado inmobiliario, puesto que, la categoría 1OTRO solo se registra en los municipios con suelos económicos. De manera que los municipios poco atractivos para compra de suelo, sumaba un total del 11% del total de hectáreas registradas como reservas urbanas, divididas entre Juanacatlán, El Salto, San Pedro Tlaquepaque y Guadalajara, aun cuando este último es el municipio más consolidado del AMG.

La categoría 1OTRO, representa las reservas que no pertenecen a un PCU en concreto: R1-A, R2-A, R1-B, R2-B y R3.B, por lo tanto, no se puede realizar un análisis claro representado en el territorio.

Pese a eso, las hectáreas registradas en la categoría 1OTRO, se acumulan en los municipios con mayor rentabilidad en el mercado de vivienda de interés social, especialmente en los PCU del 2016 y 2018, de los cuales Tlajomulco de Zúñiga cuenta con 427.7 hectáreas, Tonalá con 299.30, Zapotlanejo con 886.40 y Zapopan con 531.30 (Véase Tabla 8). Guadalajara, Juanacatlán y El Salto no tienen registro.

Tabla 8. Reservas Territoriales de los Municipios del Área Metropolitana de Guadalajara, Clasificación “1OTRO” por PCU 2014-2018

Municipio	(Número de hectáreas registradas)				
	2014	2015	2016	2017	2018
GUADALAJARA	0	0	0	0	0
IXTLAHUACAN	108.9	26.9	108.9	108.9	108.9
DE LOS MEMBRILLOS					
JUANACATLAN	0	0	0	0	0
EL SALTO	0	0	0	0	0
TLAJOMULCO	450.5	402.5	427.7	427.7	427.7
DE ZUÑIGA					
SAN PEDRO	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TLAQUEPAQUE					
TONALA	255.3	256.90	299.30	299.30	299.30
ZAPOPAN	667.60	376.20	531.30	531.30	531.30
ZAPOTLANEJO	878.00	883.70	886.40	886.40	886.40
Total	2,360.3	1,946.2	2,253.6	1,367.2	2,253.6

Elaboracion propia. Fuente: Registro Nacional de Reservas Territoriales (CONAVI) 2014, 2015, 2016, 2017, 2018.

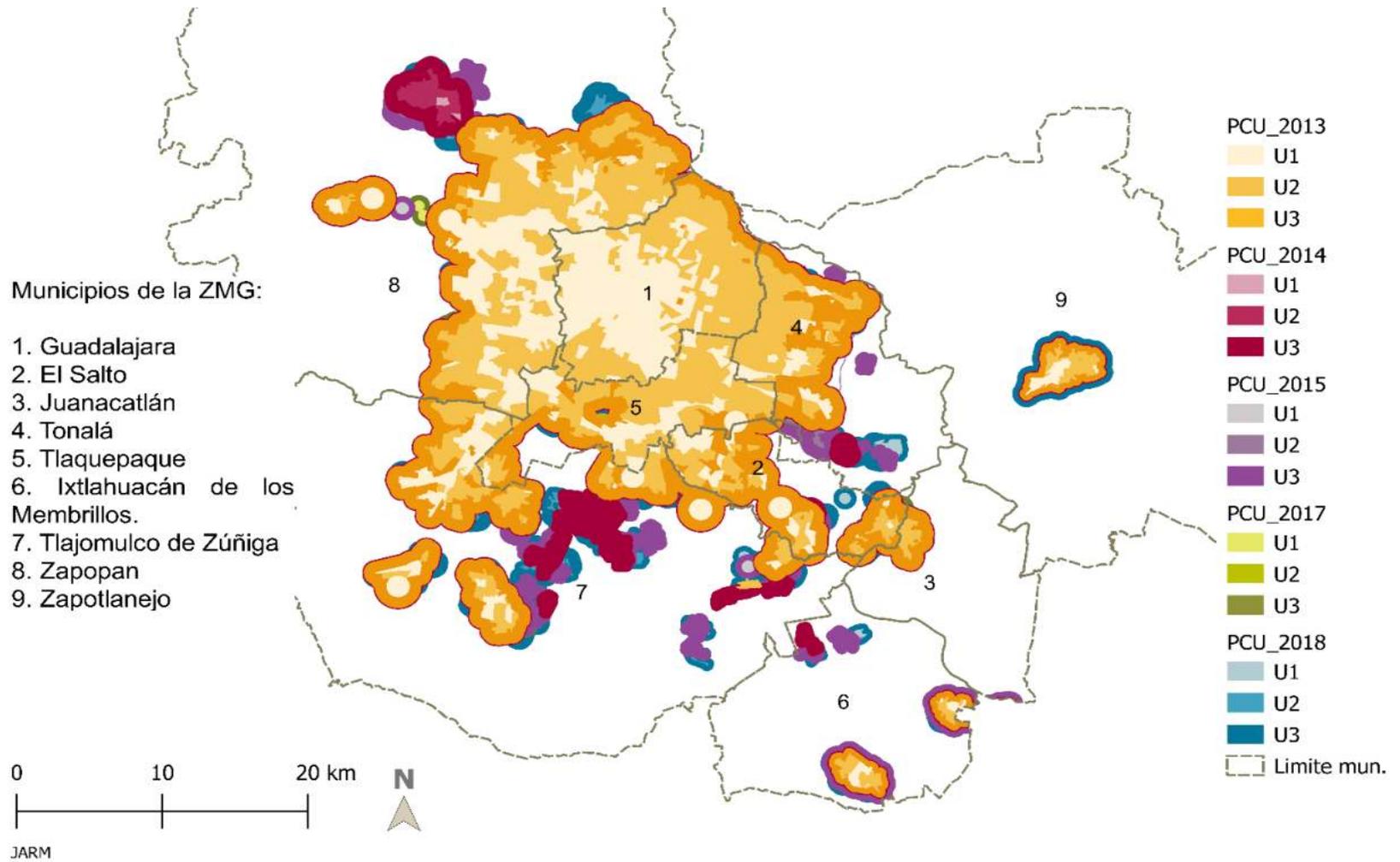
El incremento de las reservas territoriales no representa el incremento poligonal de los PCU. Esto, considerando que la variación del crecimiento de los PCU y las reservas no coinciden en el territorio; Véase Figura 21, donde se aprecian las cinco versiones de los PCU hasta el año 2018. La actualización de 2014 (representada en color rosa), tanto en reservas urbanas como en la mancha poligonal, dio un incremento considerable en los municipios de Tlajomulco y Zapopan. La

actualización 2015 (color morada), tuvo un crecimiento disperso en los municipios de Tonalá, Ixtlahuacán de los Membrillos, Tlajomulco y Zapopan, con un total de 354 hectáreas en reservas territoriales.

La actualización del 2017 (color verde) tiene un crecimiento poligonal poco visible y en reservas territoriales tuvo un decrecimiento de -17 hectáreas a comparación del 2015; esto a pesar de que la CONAVI no realizó actualización de los PCU en el año 2016. En 2018 (representado de color azul) tuvo incremento poligonal en los municipios de Tlajomulco, seguido de Zapopan y Tonalá, con un total de 17 hectáreas más a nivel metropolitano, manteniendo el mismo número de reservas que en 2016. A diferencia de los PCU, la RENARET sí actualizó los datos de reservas del año 2016, que aparentemente tiene la misma cantidad de registros que en 2018 (Véase Tabla 7). Las reservas del AMG en comparación con las reservas nacionales mantienen una constante en el registro de reservas R4-A, R3-A y R3-B.

Figura 21. Comparación de los Perímetros de Contención Urbana del AMG, 2013-2018

Elaboración propia. Fuente: Modelos Geoestadísticos PCU CONAVI, 2013-2018



3.3. Caso de Estudio, Municipio de Tlajomulco de Zúñiga



Fotografía 1. Valle de Tlajomulco de Zúñiga 2019. Casas abandonas por la constructora incorporadas a los PCU. Fotografía de Jessica Reveles, 2019.

El municipio, está localizado en la región centro del Estado de Jalisco y forma parte del AMG, con una superficie de 682km². Es el municipio con mayor tasa de crecimiento poblacional en la metrópoli, con 13.55%; cuenta con 416,626 habitantes, según el registro del censo población de INEGI 2010, distribuidos en 236 localidades.

El municipio de Tlajomulco de Zúñiga figura como uno de los municipios más problemáticos del AMG, no solo por su inseguridad, sino por los diversos problemas habitacionales que lo han colocado, según datos del INFONAVIT (2012:03), en el segundo municipio con más vivienda abandonada en el Estado con un total de 5546.

Las notas periodísticas fueron una fuente importante para poder contextualizar la problemática en torno a la política de vivienda que se vive en el municipio (Véase Tabla 12 y 13 en el Anexos 1). El mercado de la vivienda se convirtió en una oportunidad de inversión económica apoyada de beneficios otorgados por el gobierno local

encaminados a la vivienda de interés social (Munguía, 2007). Tres años antes de la implementación de los PCU, el municipio ya presentaba un crecimiento urbano considerable del 82% en un periodo de ocho años, de 2000 a 2008 (CANADEVI, 2010), logrando como efecto secundario una importante entrada monetaria al municipio a través de los impuestos (El Informador, 2010).

El investigador Román Munguía Huato (2007) menciona que la expansión de la ciudad, fue a causa de la colaboración entre empresa-gobierno, siguiendo los objetivos contrarios a los establecidos en los planes parciales de desarrollo urbano, de manera que dichos planes se han modificados paulatinamente, concretamente en Tlajomulco.

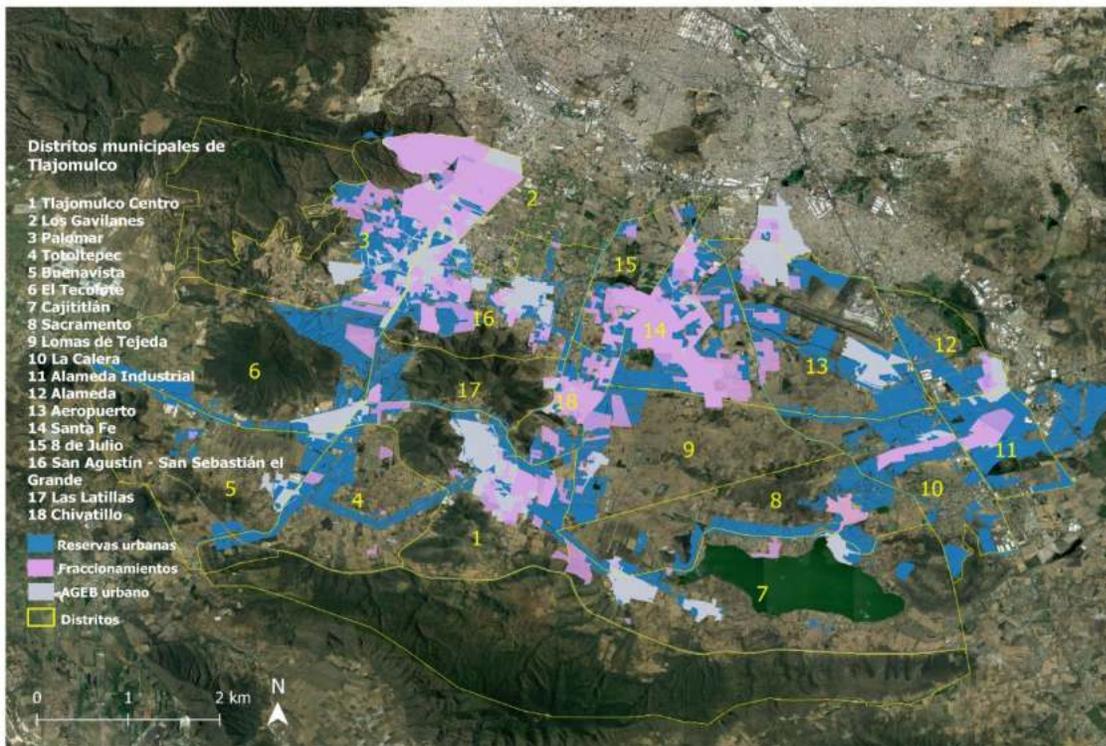
Para 2012, Tlajomulco ya era conocido por sus pronunciados problemas en materia de vivienda abandonada y deshabitada, debido en gran parte a la lejanía de las viviendas en relación con centralidades de la ciudad y un deficiente servicio transporte público, entre otros más. Las administraciones municipales en turno fueron heredando fallas administrativas e incorregibles que fomentaron la construcción masiva de viviendas de interés social sin prever los servicios y equipamiento que se requerían (Informador, 2012). De manera que el ayuntamiento municipal negociaba con los desarrolladores municipalizando fraccionamientos, alguno de estos, carentes de infraestructura y servicios básicos, mismos que fueron aprobados por el ayuntamiento de Tlajomulco (Crónica, 2015).

El exalcalde interino Alberto Uribe, en busca de soluciones habitacionales, publicó una nueva política de vivienda basada en cambios de usos de suelo habitacional, por usos industriales, comerciales y rústicos, con la finalidad de atraer más fuentes de trabajo, especialmente en la zona Valle del municipio (Milenio, 2016). Sin embargo, los cambios de uso de suelo no solucionaron los problemas que se desarrollaban dentro y fuera de la vivienda. Esto no quiere decir que no se hayan buscado medidas institucionales, simplemente las medidas correctivas no arrojaron resultados favorables. Los problemas que experimentaba el municipio no fue impedimento para que el ayuntamiento (periodo 2015-2018) siguiera otorgando permisos de construcción habitacional.

En gran medida, este fracaso de la política habitacional del exalcalde Uribe se debió a un elemento fundamental de la metodología de los PCU, como lo es el factor económico

de cada AGEB urbano. De tal manera que el cambio de usos de suelo en Tlajomulco en 2016 permitió realizar registros de nuevas empresas y/o comercios y, por ende, nuevas fuentes de trabajo que indirectamente tuvieron un efecto colateral al momento de actualizar los PCU. ¿Cómo? Pues los registros económicos a través del INEGI son actualizados en los AGEB's para contar con las unidades económicas necesarias, en función de poder realizar la actualización de los PCU, dando como resultados nuevos U3 y U2. Las fuentes de empleo proyectadas no se materializaron en el municipio, incluso las actualizaciones de los perímetros abarcan zonas con un gran número de vivienda abandonada o en obra negra, especialmente en el distrito de Santa Fe (Véase Fotografía 12, 13 y 14 en el Anexo 5). Sin embargo, el perimetraje de contención siguió creciendo. Por supuesto, también se tuvieron que haber realizado nuevos registros de reservas urbanas y vivienda nueva en el RENARET y el RUV, para que se vieran

Figura 22. Mapa de Distritos Municipales, Reservas Urbanas y Fraccionamientos de Tlajomulco de Zúñiga con Actualización hasta 2019



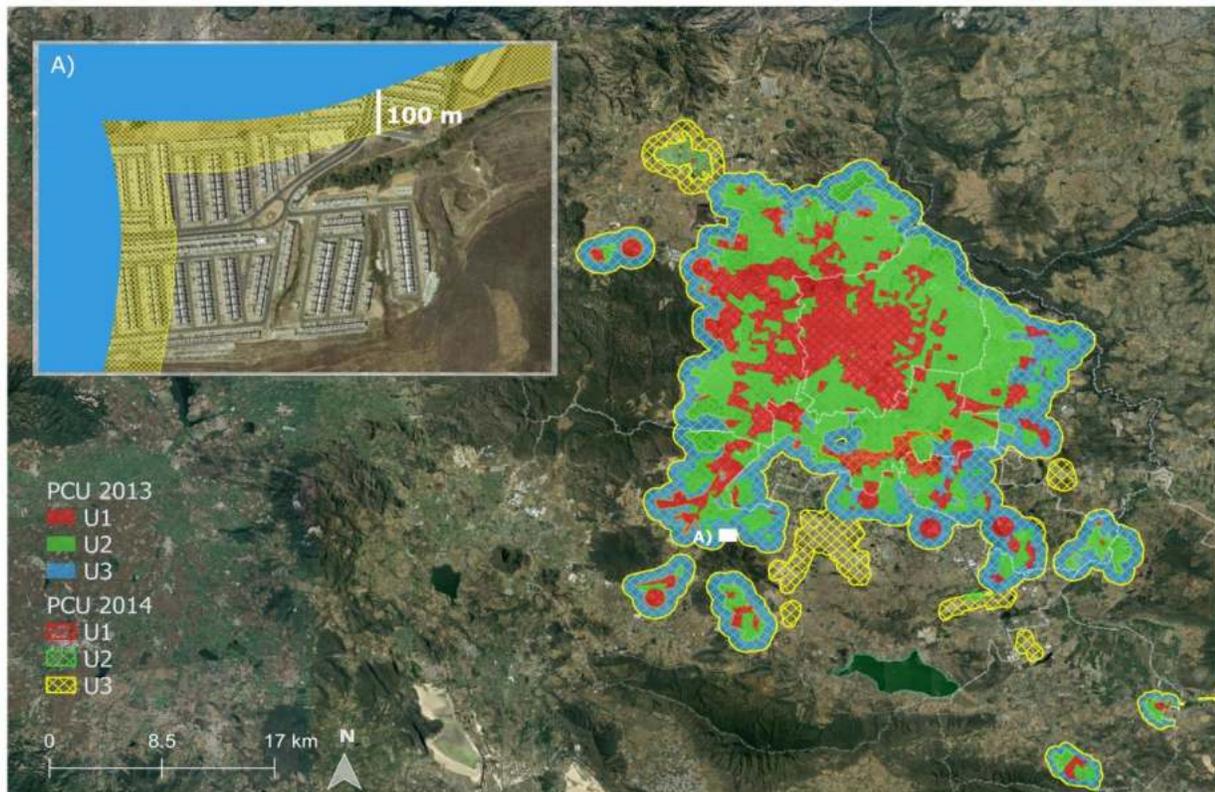
Elaboración propia. Fuente: AGEB de INEGI 2010, Datos de urbanización de Tlajomulco 2018 y reservar urbanas de SIGmetro 2018.

reflejados en la actualización, siempre y cuando las reservas cumplieran con los elementos económicos ya mencionados, de otra forma no se habría incrementado el perímetro de los PCU en Tlajomulco. Sin embargo, como se muestra en la Figura 22, las reservas urbanas del municipio marcadas en color azul se encuentran en los alrededores de los fraccionamientos (color morado) en proceso de consolidación en su estructura económica y de hábitat.

3.4. Fraccionamiento Arvento en la Zona Valle de Tlajomulco de Zúñiga

Al comienzo de la operación de los PCU en el 2013, solo se benefició con subsidios las áreas urbanas consolidadas marcadas por AGEB urbanos. Hasta ese primer modelo geoestadístico de PCU, todo parecía correcto, pues se comprendía que los límites marcados en color azul (U3) era el máximo permitido para construir vivienda de interés social con opción a subsidio. Fue en el año 2014 en donde se elaboró la primera actualización de los PCU, en la cual integraron las AGEB urbanas que en un principio no cubrían los requerimientos para ser candidatos a subsidio (Véase Figura 23).

Figura 23. Pirmer Actualización de los PCU 2013-2014



Elaboración propia. Fuente: Modelos Geoestadísticos PCU 2013 y 2015 CONAVI.

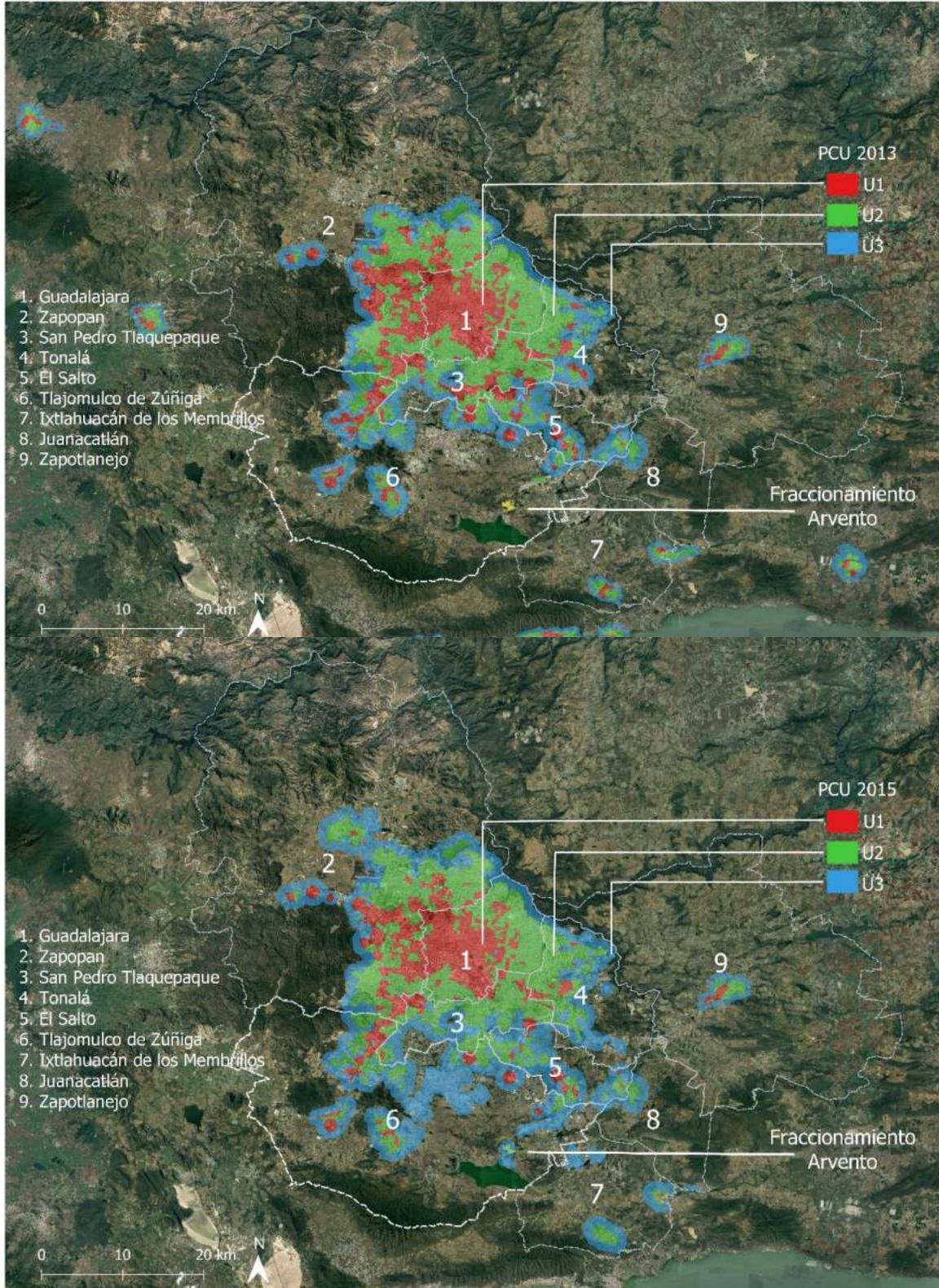
La actualización parecía no tener un impacto considerable en el AMG, pues la superficie incorporada fue de solo 354 hectáreas registradas en el RENARET, y se tenía que observar a detalle cada una de las delimitaciones de los PCU especialmente de los U3 para comprender la dimensión real que ocupaban los perímetros actualizados. Tal como se muestra en la Figura 23, la presentación aérea de los PCU solo muestra una línea en color amarillo que representa la actualización del 2014 y a simple vista no se observa un porcentaje importante de territorio, sin embargo, la nueva delimitación perimetral representada con la imagen “A” tiene 100 metros de ancho en promedio alrededor del AMG, en su gran mayoría en áreas totalmente despobladas o con muy pocas viviendas nuevas construidas o en proceso de construcción.

Los medios de comunicación comenzaron a interrogar los métodos utilizados para la calificación de reservas yendo más allá de la problemática de vivienda que enfrentaba el municipio, puesto que relacionaban la implementación de la política federal con beneficios particulares hacia algunos empresarios de la vivienda (Del Castillo, 2015).

Con el surgimiento de nuevos perímetros en áreas no urbanizadas, especialmente en la actualización del 2015 (Del Castillo, 2015, 2016), la cobertura U3 se perfiló aún más lejos de las centralidades de la metrópoli, llegando hasta la Laguna de Cajititlán (Véase Figura 24), a pesar de la notable problemática que se vivía en la Zona Valle de Tlajomulco catalogada como un área conflictiva por su “creación desmedida de fraccionamientos” (Hernández, 2015), viviendas deshabitadas, abandonadas y vivienda inconclusa, en obra negra (Véase Anexo 5).

Pese a eso, el incremento de los problemas habitacionales siguió en aumento, al igual que las delimitaciones de los PCU en los cuales se incluyó el Fraccionamiento Arvento construido por la empresa GEO Jalisco S.A. DE C.V. con permiso de urbanización de 2010, localizado en la Zona Valle al norte de la ribera del lago de Cajititlán.

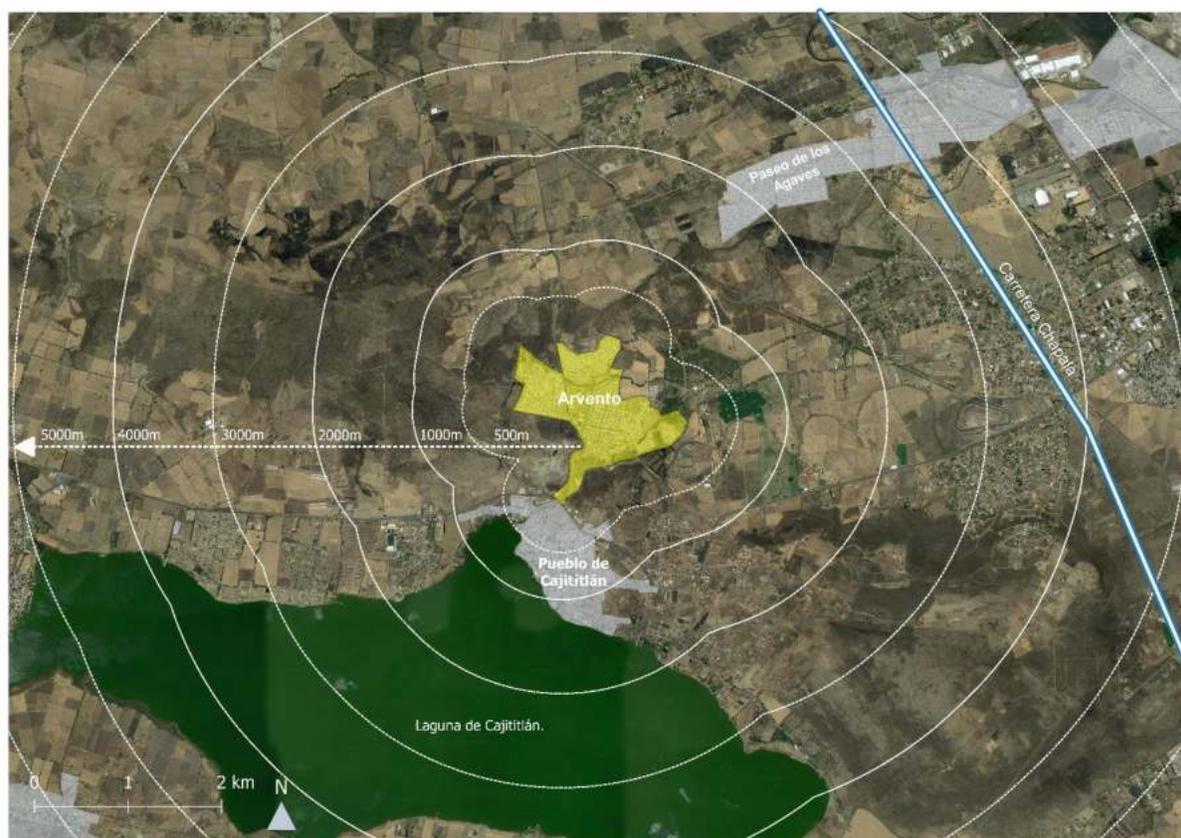
Figura 24. Integración del Fracc. Arvento en la Actualización de los PCU 2013-2015



Elaboración propia. Fuente: Modelos Geoestadísticos PCU 2013 y 2015 CONAVI.

Según datos del INEGI 2016, Arvento apenas alcanzaba una población de 645 personas y un total de 1,359 viviendas habitadas y 3,804 viviendas no habitadas (Véase Tabla 9). Sus unidades económicas y la suma poblacional no cumplían con los requerimientos básicos para su integración a los perímetros. Sin embargo, las reglas de operación 2015 presentan una estrategia para poder incorporar a las islas urbanas en los PCU, la cual consistía en calificar las reservas que se encontraran en un margen de 2 kilómetros a la redonda de las áreas urbanas que tuviera un mínimo de 250 empleos y más de 500 viviendas (Véase Figura 25).

Figura 25. Radio de Cercanías al Fraccionamiento Arvento para su Incorporación a los PCU 2015



Elaboración propia. Fuente: Reglas de operación 2015 CONAVI y datos geoestadísticos de INEGI 2010.

Al sur de Arvento se encuentra el poblado de Cajititlán con una distancia de 500 metros de la primera casa del fraccionamiento al pueblo; ambos divididos por la única carretera que les da acceso a los servicios y equipamientos de necesidad

básica localizados en la ciudad central de Guadalajara. Al noreste del Fraccionamiento a 2 kilómetros de distancia se encuentra el fraccionamiento llamado “Paseo de los Agaves” que, al igual que Arvento, se encuentra en proceso de consolidación urbana y crecimiento económico.

Tabla 9. Datos Económicos, Población y Vivienda del Fraccionamiento Arvento

Población total	645
Empleos	229
Unidades económicas	145
Viviendas Particulares	5165
Viviendas Habitadas	1359
Viviendas Particulares habitadas	1349
Viviendas Particulares no habitadas	3804
Viviendas con recubrimiento en piso	171
Viviendas con energía eléctrica	172
Viviendas con agua entubada	172
Viviendas con drenaje	171
Viviendas con servicio sanitario	172

Fuente: Inventario Nacional de Viviendas 2016, Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas, actualización 2014 y 2019.

La incorporación de Arvento a los PCU se realizó a través de la ventanilla única de la RENARET en base a los lineamientos de operación de la Mesa de Recalificación de las Reservas Territoriales en 2015. Según servidores públicos de la CONAVI (administración 2012-2018), el proceso de calificación de la reserva no requería de una verificación física ya que se confiaba plenamente en los datos otorgados por el municipio a través del DTU. Esto, a pesar de contar con una entidad supervisora la cual es catalogada por el Manual de Procedimientos para la Operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales, como la encargada de verificar físicamente la aplicación del subsidio federal en las soluciones habitacionales (CONAVI, 2018:08).

En la Guía de Aplicación del Anexo de Puntaje de las Reglas de Operación 2015 para Desarrolladores y Verificadores (GAAPRO-2015DV) -según en el año de incorporación de Arvento- el puntaje otorgado a la reserva registrada en la RENARET dependía de cuatro condicionantes como prerrequisito con una escala de 0 a 1000 puntos y al menos 350 puntos para calificar al subsidio (CONAVI, 2015:12); ubicación, equipamientos y servicios, densificación y competitividad (Véase Tabla 10).

La ubicación de la vivienda se calificaba según su localización en los PCU, representando el 40% de la sumatoria total de los puntos requeridos. La comprobación de la ubicación se realizó a través de las evidencias que debió mostrar el desarrollador en la plataforma del RUV, la cual consistía en presentar la georreferenciación del sembrado de las viviendas, para posteriormente ser verificada por la Entidad Supervisora y el Verificador de Obra, este último solo en caso de que la vivienda se encontrara en proceso de construcción (CONAVI, 2015:22).

Tabla 10. Parámetro de Puntaje 2015, Equipamiento de Vivienda de Interés Social

Dimensión	Parámetros	Puntos	Porcentaje
Ubicación	Perímetros de Contención Urbana (U1, U2, U3)	U1= 400 U2 = 350 U3 = 250	40%
Equipamiento y Servicios	Centros educativos, de salud y recreativos. Transporte público y no motorizado	270	27%
Densificación	Tipología de vivienda (verticalidad) Densidad de Viviendas/hectáreas en el proyecto	230	23%
Competitividad	Sustentabilidad de la vivienda y el entorno	100	10%
Máximo puntaje en una escala de 0 a 1000		1000	100%

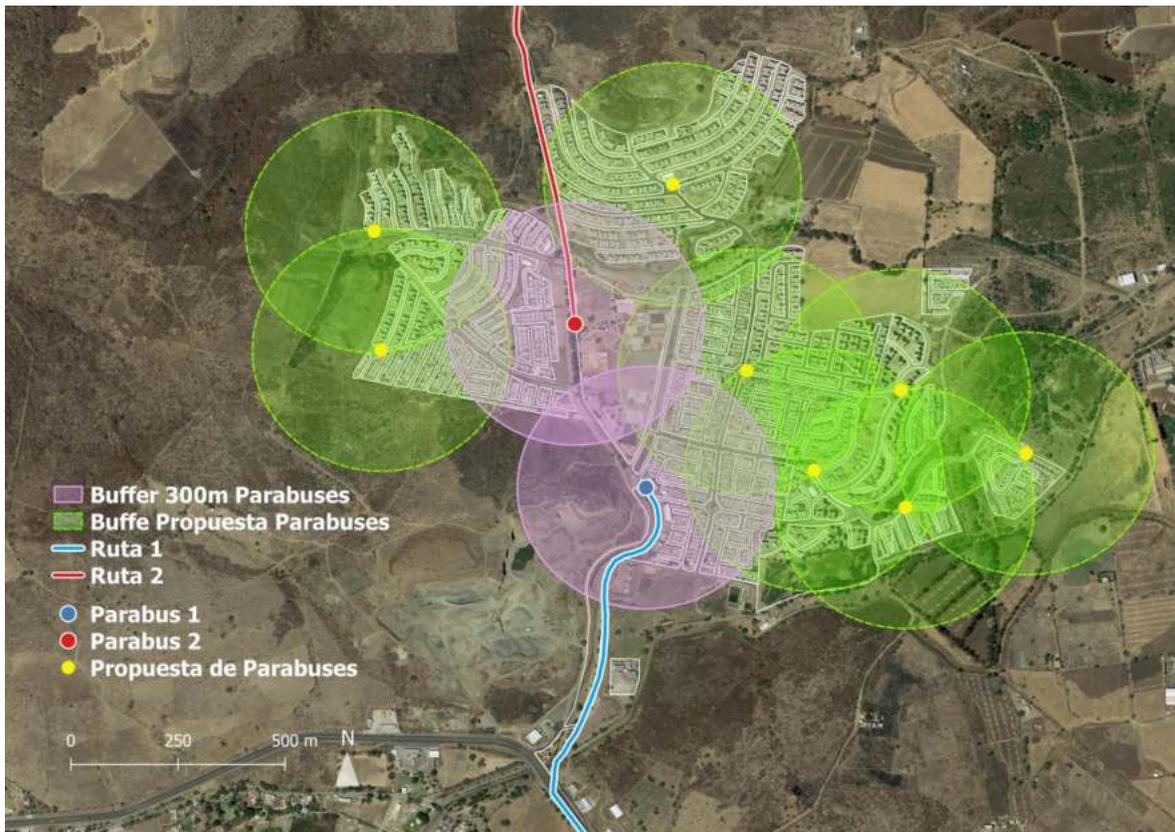
Elaboración propia. Fuente: Guía de Aplicación del Anexo de Puntaje de las Reglas de Operación 2015 para Desarrolladores y Verificadores.

El equipamiento y servicios eran calificados con 270 puntos dependiendo de la proximidad de estos a la vivienda aplicada al subsidio. La corroboración del equipamiento tenía que ser por medio de planos georreferenciados de la localización exacta, cubriendo diversos parámetros dependiendo del servicio o equipamiento, los cuales se dividían en; centros de salud (40pts), guardería (40pts), jardín de niños (40pts), escuela primaria (40pts), tiendas de abastos a no más de 700m o mercados a un radio de 2 kilómetros de la vivienda (10pts), Infraestructura de banda ancha o inalámbrica (10pts), transporte público con un radio no superior de 300m de la vivienda (25pts), ciclovías (15pts), espacios abierto y áreas libres con una calificación de 50 a 18 puntos dependiendo de las acciones realizadas (CONAVI, 2015:28).

El fraccionamiento Arvento cuenta con cuatro de los diez equipamientos requeridos con un total de 140 puntos; Jardín de niños (40pts), escuela primaria (40pts), escuela secundaria (50pts) y transporte público (25pts). Este último con un déficit de ocho parabuses como cobertura mínima, marcados en la Figura 26 de color amarillo y un radio de cobertura faltante en color verde. De acuerdo a los parámetros establecidos por la CONAVI en la GAAPRO-2015DV se necesitarían 16 parabuses para lograr la cobertura total del fraccionamiento y en consecuencia obtener los 25 puntos.

En la Figura 26 se muestra las dos rutas de transporte público existentes en Arvento, con una corrida cada 45 minutos o una hora, siendo estas dos, las únicas rutas oficiales que conectan a la población del fraccionamiento con el resto del área metropolitana (Véase Figura 40 en anexos). La ruta 1, marcada de color azul, tiene como punto salida en la Central Vieja de transporte foráneo, localizada en el centro de Guadalajara, con una longitud de 36 kilómetros y dos horas en distancia de un punto a otro de la ruta. Esta ruta fue modificada ya que en un principio solo llegaba al pueblo de Cajititlán y dadas las circunstancias de la necesidad de transporte en Arvento se amplió hasta la entrada oficial del fraccionamiento.

Figura 26. Paradores de Transporte Publico en el Fraccionamiento Arvento



Elaboración propia. Fuente: Información recolectada de trabajo de Campo y analizada en base a la Guía de Aplicación del Anexo de Puntaje de las Reglas de Operación 2015 para Desarrolladores y Verificadores.

La ruta numero 2 marcada de color rojo, solo tiene un desplazamiento dentro del municipio de Tlajomulco, con un punto de origen en la Av. Adolf Horn y Av. Concepción y con punto de destino en el área de equipamientos en la zona norte del fraccionamiento. La ruta 2 cuenta con una longitud de 13 kilómetros, con un recorrido de una hora aproximadamente, (Véase Figura 43 en anexos). En la planeación estratégica de infraestructura vial de Arvento, solo se habilitó una salida oficial con dirección a la carretera Cajititlán (carretera regional), que a su vez conecta con la carretera a Chapala de clasificación Estatal (Véase Figura 27), con una distancia de 9 kilómetros recorrida en 30 minutos aproximadamente.

Figura 27. Distancias Aproximadas de Comunica del Fraccionamiento Arvento a las Vialidades más Cercana



Elaboración propia. Fuente: Datos geoestadísticos de INEGI 2010.

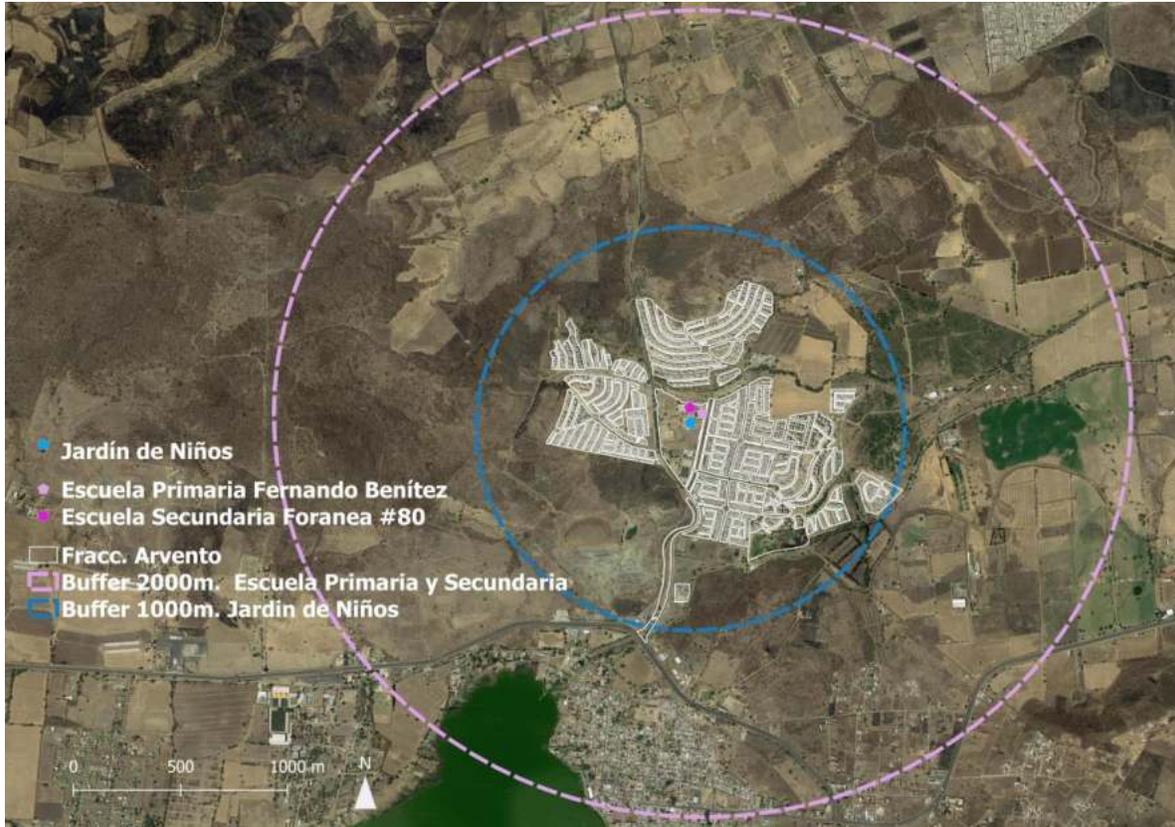
De la carretera Chapala a los servicios de emergencia más cercanos (clínica familiar del IMSS) hay una distancia de 19 kilómetros lineales con duración de una hora y veinte minutos aproximadamente con tráfico fluido, condición que varía, cuando hay un accidente, o cualquier otro bloqueo de la vialidad, con una duración de dos a tres horas aproximadamente.

El proceso de calificación de los equipamientos educativos según la GAAPRO-2015DV, se realiza a través de la ventanilla única del RUV al igual que el registro de la vivienda. El desarrollador debe presentar evidencia georreferenciada junto con un certificado de inscripción del inmueble ante la secretaria de Educación Pública Federal o Estatal, así como un plano del fraccionamiento aprobado por el municipio.

El trámite se puede realizar aun cuando el equipamiento no se encuentre construido, anexando al registro fotografías de la localización exacta para posteriormente ser

valorado por la Entidad Supervisora a través del SIG y físicamente por el verificador de obra.

Figura 28. Radio de Cobertura del Equipamiento Educativo



Elaboración propia. Fuente: Información recolectada de trabajo de Campo y analizada en base a la Guía de Aplicación del Anexo de Puntaje de las Reglas de Operación 2015 para Desarrolladores y Verificadores.

Tanto el jardín de niños, como la escuela primaria y secundaria de Arvento, se encuentran juntos en el mismo polígono localizado al centro de las vialidades principales del fraccionamiento, lo que permite tener una cobertura semejante en cada uno de los equipamientos, tal como se muestra en la Figura 28. El jardín de niños debe de cumplir con una cobertura de viviendas equivalente a un radio de 700 a 1000 metros, marcado con líneas color azul. La escuela primaria y secundaria deben de cubrir con un radio de 1000 a 2000 metros marcados con líneas color rosa.

La densidad habitacional calificada por las reglas de operación 2015 fue de acuerdo al número de viviendas construidas por hectárea, con un máximo de 90 a 120 viviendas por hectárea (130pts) y un mínimo de 40 a 60 viviendas por hectárea (60pts). Las viviendas unifamiliares de un nivel o dúplex horizontal de un nivel no obtenían puntos, aun cuando se encontraran dentro de los PCU. Según la CONAVI (2015:41) el fraccionamiento podría obtener la calificación de 150 puntos al registrar más de 120 viviendas por hectárea siempre y cuando estuvieran acreditadas por las autoridades municipales (Véase Fotografía 2).

Fotografía 2. Tipología de Vivienda Vertical en Fraccionamiento Arvento



Fotografía de Jessica Reveles 2019.

La Autorización del proyecto definitivo de urbanización fue en 2010 con una proyección de 22 etapas y una densidad alta para todo el fraccionamiento (H4) marcada en el Plan Parcial de Desarrollo Urbano, Distrito 8. Las densidades construidas fueron media plurifamiliar horizontal (H3-H) con 1458 viviendas, alta plurifamiliar horizontal (H4-H) con 1572 viviendas y alta plurifamiliar vertical (H4-V) con 4348 viviendas, sumando en total 7378 viviendas (Véase Tabla 15 en anexos). Las viviendas fueron construidas con una dimensión entre 44 y 48 metros cuadrados según cada una de las tipologías. Cada tipología fue equipada con dos habitaciones

de 2m x 2.20m, un baño, sala-comedor y una pequeña cocina adaptada entre la sala y el comedor de 1.50m x 50cm. El puntaje adquirido por densificación de la vivienda fue de 0 puntos para viviendas de un nivel, 3 niveles (80pts) y 4 niveles (80pts).

3.5. Conclusiones

El resultado de investigación en el Fraccionamiento Arvento arrojo datos de suma importancia para comprender la aplicación de los subsidios a la vivienda de interés social, por lo menos en lo que respecta a la información publicada por la CONAVI. La clasificación de las dimensiones (ubicación, equipamiento y servicios, densificación y competitividad) son calificadas con puntuaciones que le permiten al desarrollador cubrir el mínimo necesario (350pts) aun cuando la unidad habitacional se encuentre muy por debajo de la necesidad real de la población, así como de la calidad de vida propuesta por ONU Hábitat en su objetivo número once.

Los resultados de la puntuación tentativa que se obtuvo de la investigación se reflejan en la Tabla 11, donde se muestra que aun cuando el fraccionamiento cumple con seis de los equipamientos establecidos como prerequisite de la GAAPRO-2015DV, no es suficiente para cubrir las necesidades básicas de Arvento a excepción de los equipamientos educativos. La localización del fraccionamiento supera la capacidad de movilidad de la población, considerando que la vivienda que se oferta en Arvento es para familias de bajos recursos, que en su mayoría no cuenta con un vehículo que les permita desplazarse a sus actividades diarias. El equipamiento del transporte público es una necesidad de suma importancia para lograr los desplazamientos de la población de Arvento a sus trabajos, escuelas, lugares de abastecimiento, equipamientos de atención médica y actividades recreativas. De manera que las dos rutas existentes son insuficientes, solo una de ellas conecta al fraccionamiento con las zonas más equipadas de la ciudad central, promediando una duración de origen y destino de dos horas tiempo-hombre, además, de contar con un solo parabus en la entrada de Arvento, desfavoreciendo la movilidad de la población que se encuentra en el interior de la unidad habitacional.

Tabla 11. Parámetro de Puntaje 2015, Equipamiento Utilizado para Calificar el Fraccionamiento Arvento

Dimensión	Parámetros	Puntos 2015	Funcionalidad de acuerdo al trabajo de campo		Comentarios
			Si	No	
Ubicación	Perímetros de Contención Urbana U3	250		X	Arvento se localiza a 9 km de la carretera que lo conecta con la ciudad, a 19 km de servicios médicos familiares del IMSS y a 40 km de los servicios médicos públicos de especialidades.
Equipamiento y Servicios	Jardín de niños	40	✓		Cubre el radio recomendado
	Escuela primaria	40	✓		Cubre el radio recomendado
	Escuela secundaria	50	✓		Cubre el radio recomendado
	Transporte publico	25		X	Déficit de 16 parabuses
Densificación	Tipología de vivienda (verticalidad) Densidad de Viviendas/hectáreas en el proyecto	80		X	65 viviendas por hectárea de (7378 viviendas entre 112 hectárea de suelo construido), 44 y 48 m ² de edificación por vivienda para maximizar el número de unidades construidas por hectarea.
Competitividad	Sustentabilidad de la vivienda y el entorno	0		X	<ul style="list-style-type: none"> • El fraccionamiento cuenta con áreas verdes en proceso de acondicionamiento. • La unidad habitacional no cuenta con espacios recreativos. • Sin presencia de ecotecnologías en el hogar.
Total 485 puntos					

Elaboración propia. Fuente: Información recolectada de trabajo de Campo y analizada en base a la Guía de Aplicación del Anexo de Puntaje de las Reglas de Operación 2015 para Desarrolladores y Verificadores.

La segunda ruta de transporte público que ingresa a la localidad tiene un desplazamiento lineal en el propio municipio, en la mayoría de su trayecto no hay infraestructura urbana excepción de los fraccionamientos Lomas del Mirador y Los Cantaros que presentan las mismas características de Arvento, añadiendo a esto los graves problemas de delincuencia organizada que se anida en las viviendas abandonadas en obra negra (Véase Fotografías 12, 13 y 14 en el Anexo 5).

La densificación de Arvento es un ejemplo de las malas prácticas que son justificadas y legalizadas por las autoridades competentes ya que promueven potencializar la densificación de la vivienda sin medir los estándares de calidad de la construcción y los metros cuadrados edificados. En este caso, la densidad de vivienda fue autorizada por el gobierno municipal de Tlajomulco y justificada con las reglas de operación del GAAPRO-2015DV, al calificar con mayor puntaje a la máxima densidad de vivienda, que no en todos los casos es posible y necesario aun con el apoyo del municipio, puesto que se puede prestar a la acumulación de vivienda subsidiada bajo esquemas no aptos. Por lo tanto, los puntos asignados por la GAAPRO-2015DV y sus consecuentes no son equitativos a la dimensión de las actividades básicas que se desarrollan en la vida diaria de las personas que son beneficiadas con subsidios hipotecarios.

Los PCU al no ser instrumentos de planeación se respaldan en los Planes Parciales de Desarrollo Urbano para verificar el uso de suelo y la densidad de construcción permitida y en base a esto, aplicar las reglas de operación que determinaran la cantidad monetaria de subsidio. Es decir, los subsidios a la vivienda son definidos por la localización de las reservas en los PCU y no se pueden aplicar en el territorio a menos que las reservas estén reguladas por medio de un plan parcial que determine la compatibilidad de uso de suelo con los perímetros.

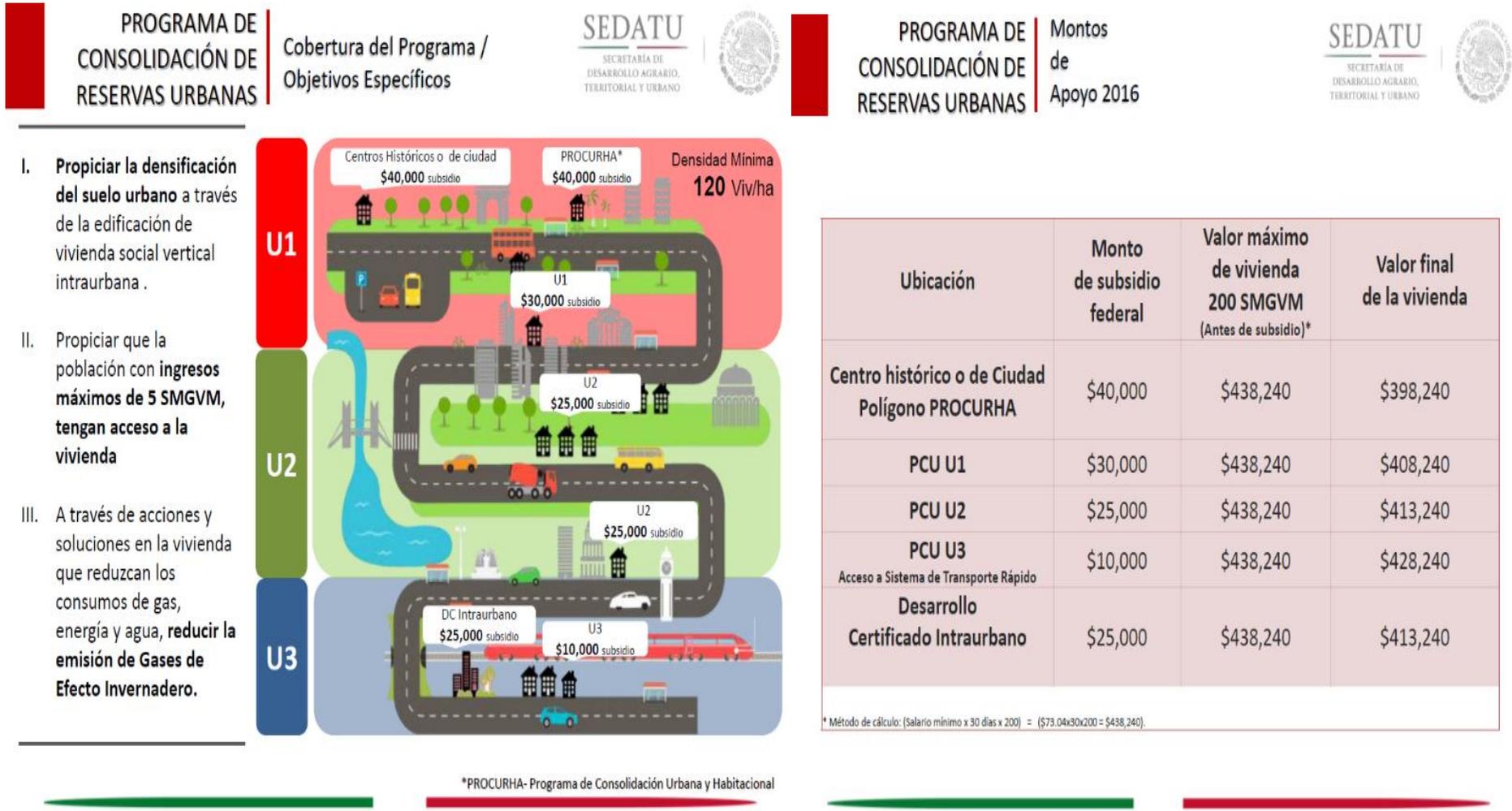
La ubicación y la densidad son objetivos específicos para la implementación de los subsidios en las viviendas y reservas localizadas dentro de los PCU. Por ejemplo, en la Figura 29, se puede apreciar una tabla del programa de consolidación urbana y rehabilitación habitacional 2016, que sirve como ejemplo de la asignación del subsidio a la vivienda con un monto máximo de 40 mil pesos y un mínimo de 10 mil pesos, el cual impacta al valor final de vivienda. Se ejemplifica con un valor de la vivienda de \$438,240 pesos, restando a esto 40 mil pesos asignados de subsidio, resultando un valor hipotético de 398,240 pesos para el caso de la vivienda localizada en el centro histórico, que en teoría tendría que pertenecer a un perímetro U1. Las viviendas ubicadas en los U1 que no pertenecieran al centro histórico reviran un subsidio de 30 mil pesos.

Los precios de mercado de una vivienda se determinan según su ubicación, materiales, y diseño. En cuestión de acabados (diseño) y materiales, el costo puede ser similar en la misma ciudad. Por lo tanto, lo que determina con mayor fuerza la variación del costo final de la vivienda, es la ubicación del suelo. De acuerdo a los resultados encontrados en las reglas de operación de los PCU, se puede concluir que los PCU trabaja bajo la misma premisa de la variación del suelo, por lo tanto, el subsidio a la vivienda es aplicado directamente al suelo y no al total de la construcción. Esto, tomando en cuenta los lineamientos de la Guía de Aplicación del Anexo de Puntaje de las Reglas de Operación para Desarrolladores y Verificadores no califican los materiales de la construcción, ni los metros cuadrados de la vivienda, solo se basan en la localización de la reserva.

En las reglas de operación de los PCU enfocadas a la ubicación y la densificación de la vivienda (numero de niveles o pisos) no evidencia un apartado que determine la calidad de los materiales de construcción y los metros cuadrados adecuados para habitar una vivienda. Por lo tanto, es importante considerar en los lineamientos de operación, un manual de buenas prácticas en la edificación de la vivienda, entendiendo como edificación el proceso de construcción, con una calificación de puntos considerables en la sumatoria requerida, para que el desarrollador sea apto de participar en el proceso de asignación al subsidio a la vivienda.

Sumando a lo anterior, se puede señalar que la calidad de los elementos estructurales que conforman una vivienda como lo son las vigas, columnas, losa, muros y cimentación, no estaban consideradas dentro de la puntuación de las reglas de operación. Solo se contemplaba la verificación del plano de sembrado de cada una de las unidades habitacionales, es decir, de la georreferencia exacta donde se construiría la vivienda. Los cálculos de carga y a la seguridad estructural de la vivienda, la CONAVI solo lo requería en el caso de la implantación de equipamiento especial en la vivienda para personas con discapacidad, y al solicitar subsidio para la implantación de azoteas verdes, las cuales eran comprobadas a través de fotografías, junto con una ficha técnica del proceso de su implementación como prueba de verificación, esto enviado a través del portal electrónico del RUV.

Figura 29. Muestra de la Cobertura del Programa de Consolidación de Reservas Urbanas



Fuente: Programa de Consolidación Urbana y Rehabilitación Habitacional, PROCURHA 2016.

La ausencia de la verificación de los cálculos estructurales, los materiales de construcción y el desarrollo de la construcción, permite a los desarrolladores implantar procedimientos económicos muy inferiores al costo final de la vivienda. Situación que se pudo corroborar en la investigación de campo en el fraccionamiento Arvento con el apoyo de la Comisión juvenil del Colegio de Ingenieros Arquitectos del Estado de Jalisco A. C.



Fotografía 3. Estructura de acero para la edificación en vivienda de un nivel del Fraccionamiento Arvento.

Fotografía de Jessica Reveles, 2019.



Fotografía 4. El soporte del muro de carga es una varilla de acero de media pulgada recubierta por 4 cm de cemento de cada lado, en vivienda de un nivel del Fraccionamiento Arvento

Fotografía de Jessica Reveles, 2019.



Fotografía 5. Losa de cimentación para vivienda de un nivel del fraccionamiento Arvento, hecha de hormigón recostada sobre plástico para evitar la filtración de la humedad del terreno lacustre.

Fotografía de Jessica Reveles, 2019.

Las fotografías 3, 4 y 5 muestran una vivienda abandonada en proceso de construcción en el Fraccionamiento Arvento por la desarrolladora GEO, aparentemente de un nivel según las características del sembrado. La cual tenía como cimentación una losa de concreto de 20 centímetros de ancho sin anclajes (Véase Fotografía 5), recostada sobre una capa de plástico para evitar la filtración de humedad ya que la reserva urbana se encuentra en una zona lacustre.

Los muros de carga fueron contruidos con lozas de concreto de apenas 8 cm de ancho, cuando el soporte debió ser, de un armado de concreto para muros de carga de 20 centímetros de ancho, y con una cimentación anclada de 50 centímetros, junto con un sobrecimiento de 20 centímetros. Esto, para poder comenzar la edificación de la vivienda con opción a una segunda planta (Véase Figuras 39 y 40 en el Anexo 4).³⁰ La mayoría de los acreditados que optan por la vivienda de un nivel -en el caso de Arvento con una densidad de H3-H-, es con la posibilidad de realizar el desdoblamiento de la vivienda verticalmente. Por lo tanto, la cimentación y los muros de carga son esenciales para que la vivienda pueda soportar un segundo nivel, de lo contrario la vivienda podría colapsar por el propio peso de la construcción añadida, o por el movimiento de los suelos arcillosos, como es el caso del suelo en el que se localiza Arvento.

30 Fuente: Manual de construcción de aceros Arequipa 2004/Manual de autoconstrucción y mejoramiento de la vivienda, CEMEX 2017.

Capítulo 4. Diversas Interpretaciones de la política de vivienda en el Área Metropolitana de Guadalajara

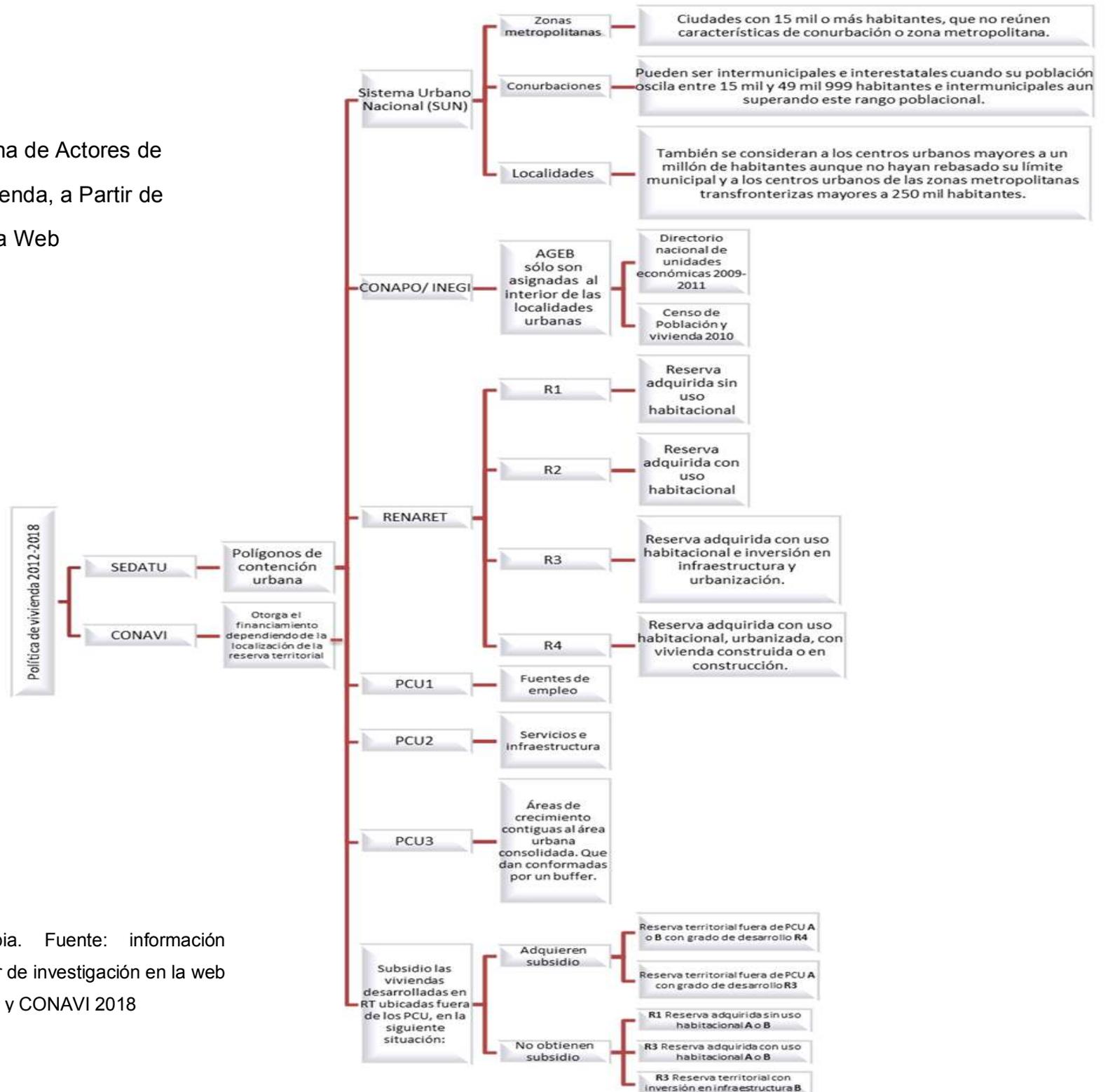
Una de las fuentes y aproximación metodológica, fundamentales de la presente investigación, es la exploración de la opinión de los actores que participan en la formulación y aplicación de la política de vivienda en el Estado de Jalisco, principalmente en el AMG durante el periodo 2012-2018. A comienzos de la investigación, se identificó una cadena de actores relacionados en la política habitacional, tomando en cuenta la secuencia y grado de poder ante las instituciones en el gobierno federal (Véase Figura 30).

Fue importante también analizar las leyes y programas federales en materia de vivienda ya que éstas ayudaron a comprender la raíz de las atribuciones de cada una de las instituciones. La Ley de Vivienda vigente hasta el año en curso 2018, menciona en su capítulo III³¹ las atribuciones de la CONAVI (administración 2012-2018), tiene la facultad de coordinar, mediar y promover todas las acciones que, en materia de suelo y vivienda entre los sectores, políticos, sociales y privados, así como en la formulación de la política de vivienda. A su vez, la SEDATU es la encargada de formular el Programa Nacional de Vivienda, el cual es ejecutado por la misma SEDATU en coordinación con CONAVI, INSUS, Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares, INFONAVIT, FOVISSSTE, La Sociedad Hipotecaria Federal y los Organismos de Vivienda Estatales, municipales y de la Ciudad de México.

31 Artículo 19, Ley de vivienda.

Para SEDATU; Art. III, "Coordinar el Sistema Nacional de Vivienda, con la participación que corresponda a los gobiernos de las entidades federativas, a los municipios y a los sectores social y privado; IV. Coordinar, concertar y promover programas y acciones de vivienda y suelo con la participación de los sectores público, social y privado..."

Figura 30. Cadena de Actores de la Política de Vivienda, a Partir de la Búsqueda en la Web



Elaboración propia. Fuente: información encontrada a partir de investigación en la web oficial de SEDATU y CONAVI 2018

4.1. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Cadena de actores a partir de las entrevistas

En el proceso de investigación sobre los actores que participan en la política de vivienda, se realizó una serie de entrevistas, las cuales permitieron profundizar sobre el papel que juega el gobierno en sus distintos niveles de ejecución dentro de la política de vivienda.

A comienzos de la investigación se tenía contemplada una estructura de actores involucrados en la política de vivienda siguiendo el organigrama de jerarquías en la aplicación de la política de vivienda en base a la información encontrada en el Internet. Sin embargo, al momento de realizar las entrevistas, cambió la estructura de actores que se tenía pensada inicialmente y se fueron eliminando actores conforme se reconstruía la columna vertebral de la política de vivienda involucrada directamente en el proceso de formulación de los PCU (Véase Figura 31).

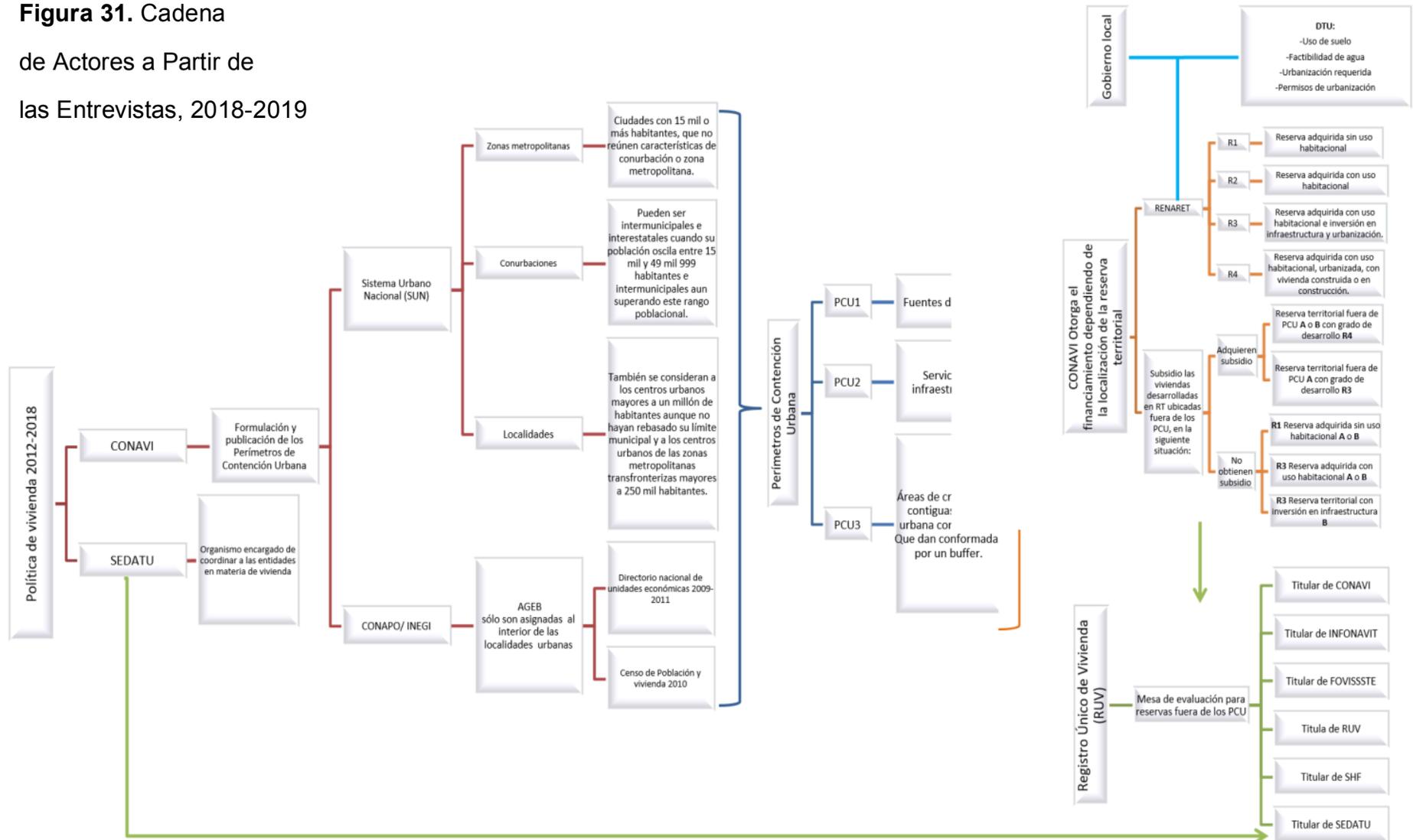
Al momento de planear y organizar las entrevistas, se determinó comenzar con las instituciones de gobierno federales y estatales, con la finalidad de aprovechar los cinco meses que quedaban de la administración 2012-2018, y de esta manera evitar variaciones en la investigación. Por lo tanto, se tomó la decisión de iniciar con SEDATU delegación Jalisco (SEDATU-J), Sin embargo, la dependencia no tenía el conocimiento de la formulación, ejecución y operación de los PCU, solo aplicaban las políticas de vivienda a nivel rural. El personal entrevistado menciona que la SEDATU-J no operaba los PCU por falta de personal, pues habían tenido un recorte presupuestal que les había afectado en la logística interna de la dependencia. Añadió, que la SEDATU-J no operaba los PCU porque había un convenio que especificaba la coordinación de los PCU por el Instituto Jalisciense de Jalisco (IJALVI).

Posteriormente se realizaron las entrevistas con la delegación central de la SEDATU, en la Ciudad de México, en la cual se requirió de varios intentos para poder establecer comunicación. Sin embargo, al igual que en la delegación Jalisco, los empleados desconocían la relación de los PCU con la SEDATU. Las entrevistas realizadas a los servidores públicos de la SEDATU central duraron entre 8 y 15

minutos y solicitaron no grabar conversación alguna en audio o video. Los entrevistados pensaron por un momento que se les cuestionaba para obtener información sobre la situación en la que se encontraba la dependencia en esos momentos. Pues mencionaron que la Secretaría no contaba con servicio telefónico interno, ni con conexión a internet, sólo contaban con papelería. Todo trabajo que requería de dichos servicios, lo cubrían de su bolsa los empleados de la dependencia. A esto, agrego la Directora General de Expropiaciones de SEDATU (Ana Cristina Santellanes), que la falta de servicio, inició a partir del sismo del 19 de septiembre de 2017, pues la secretaria de ese entonces, Rosario Robles, no cumplía con los pagos correspondientes para mantener la coordinación y el funcionamiento de las instalaciones de la dependencia. De manera que el personal se sentía amenazado de perder su trabajo a causa de las inconsistencias presupuestales. Incluso, menciono, a pesar de contar con el personal capacitado para diagnosticar los daños a causa de los sismos, Rosario Robles había contratado una cuadrilla de trabajadores de los que hasta el momento no habían obtenido reporte alguno de las inspecciones a las viviendas.

La última entrevista realizada en la SEDATU central fue a Nalleli Marlyn Servianski, Secretaria Técnica del Director General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda, siendo la única funcionaria pública de la dependencia que proporciono información referente a los PCU, mencionando que la única relación que ella recuerda de la SEDATU con los perímetros fue la Mesa de Evaluación y Recalificación de las Reservas Territoriales que encabezaba la SEDATU la cual habían desaparecido en mayo de 2018 y que solo los miembros del comité que integraba dicha mesa tenían conocimiento sobre la operación de los PCU, por lo que no pudo brindar mayor información (Véase subcapítulo 2.6).

Figura 31. Cadena de Actores a Partir de las Entrevistas, 2018-2019



Elaboración propia. Fuente: entrevista con personal de la CONAVI, 2018.

4.2. Instituto Jalisciense de la Vivienda

Una de las entrevistas más importantes para la investigación fue con el Instituto Jalisciense de la Vivienda (IJALVI), quien opera como Organismo Regional de Vivienda (OREVI) con la función de servir entre la CONAVI y los desarrolladores que buscan subsidio para sus viviendas.

Se entrevistó en dos ocasiones al Director de Gestión Sectorial y Políticas Públicas del Instituto, Oscar Alvarado Castellanos, quien proporcionó información de gran apoyo para desarrollar el mapa de actores en la política de vivienda en el AMG.

La primera entrevista se desarrolló en base a los perímetros U3, de los cuales el entrevistado expuso su inquietud sobre la aplicación de la fórmula de los PCU, argumentando que algunas zonas marcadas como “Perímetros U3” estaban fuera de toda posibilidad de desarrollar vivienda y que a su vez se limitaba la posibilidad a otras regiones de Jalisco que no contaban con la delimitación de los PCU y por consecuencia no se podía beneficiar con subsidio a la población más necesitada.

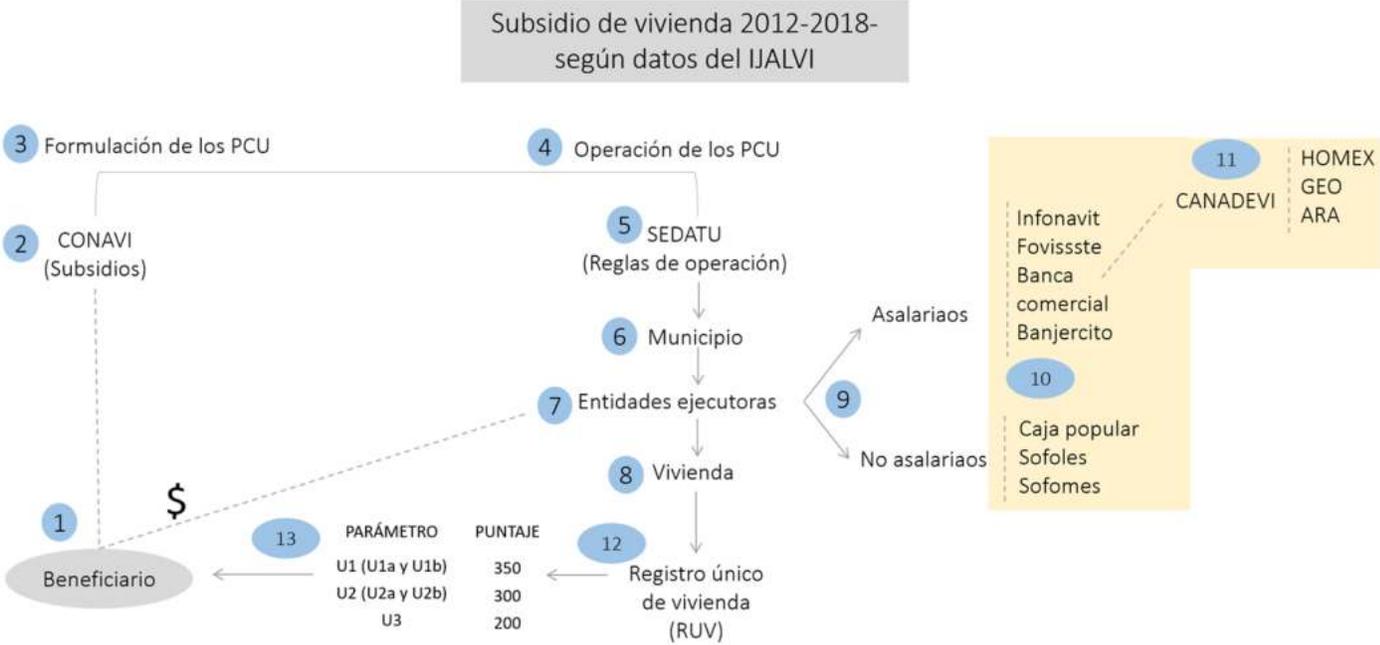
La segunda entrevista con el Director de Gestión Sectorial y Políticas Públicas del IJALVI, se desarrolló en base al proceso que se lleva a cabo en la implementación de los subsidios o el financiamiento de la vivienda en caso de ser derechohabiente del INFONAVIT. Es importante mencionar que la información proporcionada por el funcionario público, difiere de la información oficial de la CONAVI, sin embargo, es de suma importancia para la investigación conocer en qué medida los actores de la política de vivienda tiene conocimiento sobre la aplicación de los PCU y las variables que los integran.

Según la información proporcionada por el Director de Gestión Sectorial y Políticas y en base a su experiencia, menciono que para poder acceder a los subsidios de vivienda el primer paso es elegir una vivienda que esté localizada dentro de los PCU. Una vez elegida la vivienda, la entidad ejecutora, en este caso IJALVI³² es

32 Las Entidades Ejecutoras son las dependencias o entidades del Gobierno de la República relacionadas con la vivienda, o los Institutos estatales o municipales de vivienda, o instituciones públicas o privadas que otorgan créditos para adquirir, construir, ampliar o mejorar una vivienda (CONAVI 2018).

quien realiza el trámite y sirve como intermediario entre el comprador y la CONAVI. Posteriormente el desarrollador de la vivienda es quien adquiere el dinero del subsidio para cubrir una parte de la venta y, a su vez, el acreditado o solicitante del subsidio obtiene su descuento en el total de la vivienda (Véase Figura 32).

Figura 32. Ciclo del Subsidio de Vivienda según Personal del IJALVI



Elaboración propia. Fuente: A partir de entrevista con personal del Instituto Jalisciense de la Vivienda.

Para poder llegar al punto de la venta, el subsidio de vivienda tiene un proceso de operación previo. El cual consiste en la verificación municipal de las operaciones técnicas en relación con servicios básicos y uso de suelo. La verificación se realiza por escrito y se envía a la CONAVI a través del IJALVI. Una vez aceptado el trámite de la vivienda solicitante a subsidio se ingresa un expediente al Registro Único de Vivienda (RUV) de CONAVI para que el producto terminado (vivienda) obtenga el puntaje adecuado, según la localización en el que se encuentre dentro de los PCU, así como otras características de importancia como las ecotecnias, espacios inclusivos para discapacitados y techos verdes. Una vez verificadas las viviendas

por el RUV, se ingresa la solicitud a la entidad ejecutora, que en este caso podría ser el IJALVI que, a su vez, trabaja con el INFONAVIT, FOVISSSTE o la Banca, en el caso de vivienda para asalariados, y con las SOFOMES y Cajas Populares, para financiar a los no asalariados. Por último, el Director de Gestión Sectorial y Políticas Públicas, anexo que los subsidios aplicados con los PCU son formulados y operados por la CONAVI, con reglas de operación de la SEDATU.³³ Sin embargo, en la operación real de los PCU la SEDATU no tiene participación en las reglas de operación y aplicación de los PCU, solo participo en las Mesas de Recalificación de la Reservas.

4.3. Comisión Nacional de Vivienda

El último acercamiento a la administración 2012-2018 fue con personal de la CONAVI. Las personas entrevistadas fueron pieza clave para resolver las dudas sobre la operación y formulación de los PCU en el AMG. Las entrevistas con la CONAVI fueron muy particulares y desde un principio se mostraron en la mejor disposición de proporcionar información en lo que estuviera dentro de sus posibilidades.

Es en este punto de la investigación se logró entender quiénes son los principales actores de la política federal de vivienda y el papel que juegan los tres niveles de gobierno en ella. Es importante mencionar que, por cuestiones de privacidad, según comentó la empleada entrevistada de la CONAVI, se omitió todo tipo de información que detallara la modificación de los PCU en el sur del AMG, puntualmente en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga. Al momento de solicitar información al respecto, solo comentaron que se había tenido problemas con algunos particulares, dueños de reservas territoriales no localizadas en los Perímetros de Contención Urbana, lo que los dejaba fuera de la posibilidad de subsidio. En todo caso, la CONAVI tuvo que hacer modificación en los perímetros para que dichas reservas quedaran incluidas. Sin embargo, comentaron que no podían dar información al respecto, pues todas las reservas eran manejadas confidencialmente, además de que ellos

³³ Es importante aclarar que la redacción del esquema de subsidio a la vivienda es con base en la opinión del personal del IJALVI y no con base en el esquema real de subsidios.

desconocían la evaluación que se aplicó para la integración de las nuevas reservas. Dicha evaluación era realizada por la Mesa de Evaluación y Recalificación de las Reservas Territoriales, liderada por la titular de la SEDATU (Rosario Robles), en donde la CONAVI fungía como secretario técnico de la mesa (Véase Subcapítulo 2.6).

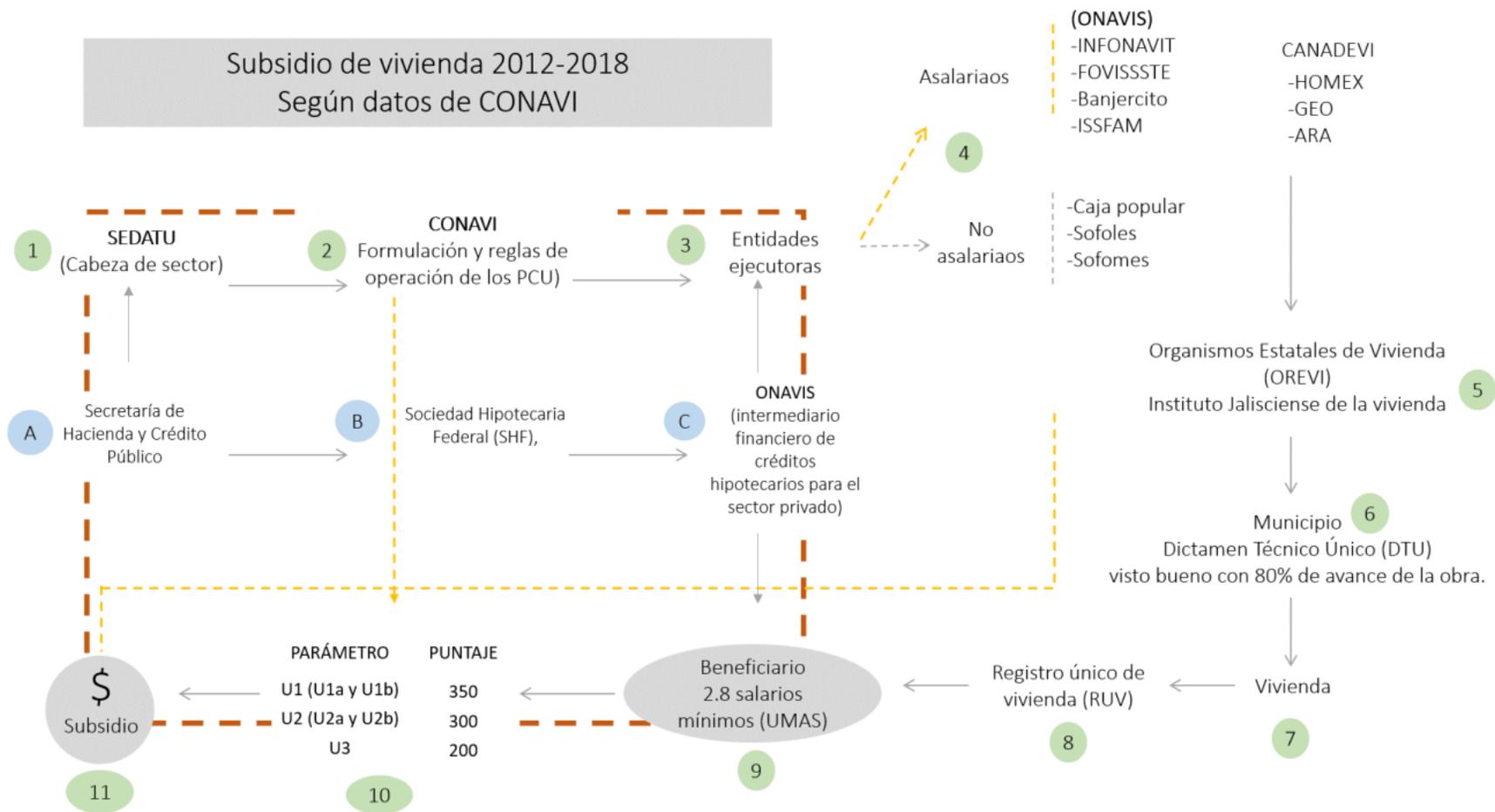
La información obtenida por medio de las entrevistas a la CONAVI, permitió elaborar con mayor precisión el ciclo de los subsidios de vivienda, el cual se desarrolla en 11 pasos (Véase Figura 33), que van desde la cabeza del sector de la política de vivienda hasta la entrega del financiamiento. El ciclo del subsidio comienza con la SEDATU como cabeza de sector de la política de vivienda en sus distintas vertientes a nivel federal, en segundo grado de responsabilidad se encuentra la CONAVI encargada de formular y ejecutar las reglas de operación de los PCU, a partir de este punto es que se comienza la ramificación de las instituciones que se involucran en el proceso de ejecución, tal como se observa en el punto cuatro de la Figura 33, en donde se muestra los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS) encargados de otorgar créditos hipotecarios para cubrir las necesidades de desarrolladores.

Las ONAVIS se dividen en dos; para asalariados y no asalariados. Para los asalariados son INFONAVIT, FOVISSSTE, Banjercito, ISSFAM, etc. Para los no asalariados se encuentran las Cajas populares, Sofoles y Sofomes entre otros. Posteriormente entran en ejecución los Organismos Estatales de Vivienda (OREVI) tal como el IJALVI, encargado de mediar la gestión entre el municipio y las desarrolladoras de vivienda como los es HOMEX, GEO y ARA. El municipio por su parte tiene la facultad adquirida por el artículo 115 constitucional de otorgar el dictamen de usos de suelo por medio de un formato solicitado por la CONAVI conocido como Dictamen Único Técnico (DTU), en el cual se especifica la factibilidad de servicios básicos y los avances de obra del desarrollador solicitante. Una vez comprobada la existencia de la vivienda y el uso de suelo por el municipio, se realiza la inscripción en el Registro Único de Vivienda (RUV) para posteriormente someter a la vivienda al puntaje de calificación según su localización en los PCU. El

resultado final es la obtención del subsidio destinado directamente a los desarrolladores los cuales se encargan de realizar el descuento de este, al costo total de la vivienda. El acreditado solicitante del subsidio, realizan su trámite a través de las entidades ejecutoras, encargadas de la gestión en coordinación con los desarrolladores.

La CONAVI facilito la información técnica para desarrollar los PCU en todas sus actualizaciones, así como los manuales y guías para la integración y calificación de vivienda y reservas territoriales candidatas a subsidio.

Figura 33. Esquema de Subsidio de Vivienda a Partir de las Entrevistas con CONAVI



Elaboración propia. Fuente: A partir de entrevista con personal de CONAVI, 2018

4.4. Instituto Municipal de la Vivienda de Guadalajara

El Instituto Municipal de Vivienda de Guadalajara (IMUVI), es un organismo de suma importancia en el desarrollo de vivienda en el AMG. Puesto que, es la zona más equipada de la ciudad para la implementación de políticas integrales de vivienda. Por tal motivo se optó por entrevistar al Coordinador Gestión Integral, el Urbanista Rogelio Loera quien se mostró en la mejor disposición de proporcionar información compartiendo su experiencia en la política de vivienda, mencionando que el municipio de Guadalajara atraviesa momentos difíciles por los elevados costos del suelo, lo que le impide construir vivienda económica. Sumando a esto afirmó que en un periodo máximo de diez años el precio del suelo en el municipio de Guadalajara sería tan alto que no se podrá construir vivienda de intereses social, de manera que continuará la expulsión de la población hacia las periferias, sin opciones justas de una vivienda digna y todo lo que esta implica. El coordinador de Gestión Integral añadió el interés por parte del IMUVI de desarrollar políticas alternativas de vivienda complementarias a los PCU que le permita a la población de bajos recursos acceder a vivienda económica.

4.5. Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara

El Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN) fue planteado como actor importante en la metodología de mi investigación, ya que concentra la información de los 9 municipios de la zona metropolitana Por ello, se estableció contacto con personal del Instituto, el cual se mostró en la mejor disposición para trabajar en coordinación el tema de tesis propuesto. Se llegó al acuerdo de que la información que se generara en el proceso de la vinculación con el IMEPLAN se quedaría en el Instituto y, por consecuente, se proporcionaría la información necesaria, para publicarla en los resultados de la tesis.

Para conformar el equipo de trabajo en el Instituto, se contactó al director de Planeación Metropolitana, a quien se le planteó más a detalle los objetivos de la investigación. Sin embargo, el director no manejaba el tema de vivienda y comentó

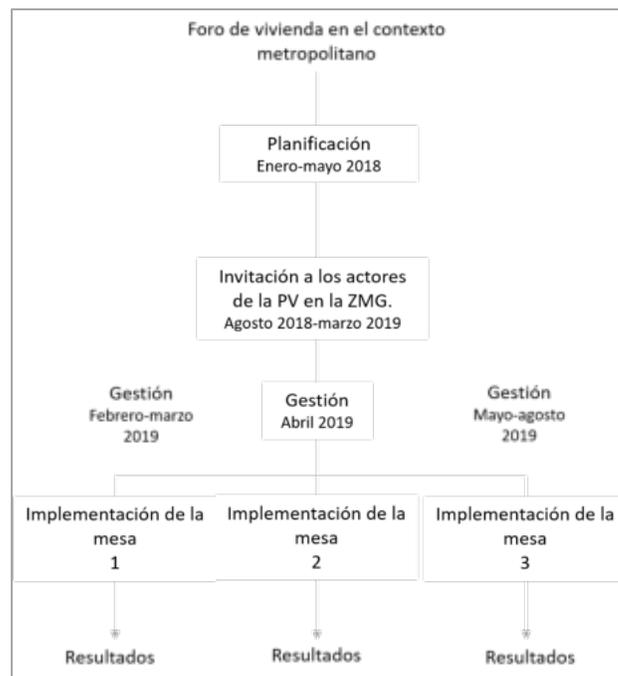
que el IMEPLAN solo contaba con un diagnóstico general de vivienda publicado en el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del AMG, en el cual se presentan datos obtenidos del INEGI, el Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (IIEG), así como de los planes parciales vigentes de toda el AMG. Añadió, que el IMEPLAN se encontraba en pleno proceso de conformar mesas de trabajo, sin embargo, la mesa de vivienda no era la prioridad del Instituto en esos momentos, de tal manera que no se logró consolidar la colaboración con el Instituto. Por ello, se tuvo que plantear una opción alternativa, que permitiera obtener la información que se pretendía obtener por medio del Instituto Metropolitano.

4.6. Análisis de los Actores de la Política de Vivienda en el AMG

El análisis de los actores de la política de vivienda en la metrópoli tapatía, se llevó a cabo por medio de tres talleres llamados “Mesas de Vivienda en el contexto Metropolitano”, creadas en el marco del Foro de Vivienda, proyectado para 2020 con la organización y gestión de SEDECO, CICEJ, CMIC-J y el grupo organizado por profesionales del urbanismo, la Ciudad del Urbanista. La gestión del proyecto duró 1 año 8 meses, comenzando en enero de 2018 y hasta agosto de 2019 (Véase Figura 34).

El comité organizador estaba integrado por La Ciudad del Urbanista (organización de la sociedad profesional del urbanismo), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y la participación paulatina del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) con el Dr. Felipe de Alba.

Figura 34. Planificación de las Mesas de Vivienda en el Marco del Foro de Vivienda en el Contexto Metropolitano



Elaboración propia en base a la planeación de las mesas de vivienda 2019.

La gestión de las mesas de vivienda fue sin duda la parte más complicada del proyecto, especialmente el primer año, puesto que la gestión en las áreas de gobierno se tuvo que hacer dos veces por el cambio de administración de los tres

niveles de gobierno. Por lo tanto, el análisis que se presenta aquí es un enfoque general de ambas administraciones.

La planificación de la gestión se dividió en tres etapas para tener un mejor control y registro de las mesas de vivienda. Los primeros actores invitados fueron las entidades Estatales; SEDATU delegación Jalisco, IJALVI, CANADEVI Jalisco, CMIC Jalisco, SEMADET, Congreso de Jalisco, INFONAVIT y Coordinación General del Estado. La segunda etapa de gestión fue con las entidades municipales y el IMEPLAN. Por último, se logró gestionar la presencia de la CONAVI, SEDECO, el Colegio de Ingenieros Civiles, Universidades, Investigadores académicos y la sociedad civil. La selección de las fechas de cada una de las mesas de vivienda se planificó de acuerdo con tiempo y la disponibilidad de cada uno de los actores. En algunos casos se tuvo que reprogramar para lograr una mayor audiencia, lo que implicó planear y gestionar las nuevas fechas con cada uno de actores.

Los puestos ocupados en las instituciones invitadas eran de profesionistas relacionados a los temas de planeación urbana (urbanistas, arquitectos, ingenieros y geógrafos), todos, en menor o mayor medida enterados de las problemáticas existentes. La exposición de las problemáticas discutidas reflejaba los intereses que ocupaban en sus planes de actuación, todos muy diversos.

La dinámica de las tres mesas de vivienda se desarrolló de la siguiente manera:

1. En la primera mesa de vivienda se expusieron los problemas que acontecían en cada uno de los municipios del AMG e instituciones relacionadas a la vivienda, en relación a los cinco ejes de la política de vivienda; infraestructura, financiamiento, normatividad, suelo y subsidio.
2. El programa de actividades de la segunda mesa de vivienda fue realizar propuestas en base a las problemáticas planteadas en la Primer Mesa de Vivienda.
3. La última y tercera mesa se planeó con el objetivo de complementar las observaciones realizadas en las mesas anteriores, de tal manera que la mesa se llevó a cabo con invitados especiales, en su mayoría, todos investigadores académicos expertos en materia vivienda.

La realización de las mesas de vivienda permitió observar la relación entre los actores participantes, reflejando los procesos de la metrópoli en su toma de decisiones. Éstos –a excepción de los académicos- no mostraron interés en trabajar en conjunto para crear políticas y programas intermunicipales en materia de vivienda. Cada municipio se ocupó de sus propios intereses, aunque no precisamente fueron los intereses reclamados por la sociedad en su momento. Incluso, hubo reacciones de molestia ante comentarios dirigidos de un municipio a otro, específicamente sobre problemas de vivienda abandonada, cada uno dueño de su propia verdad. La CANADEVI-J, participó en la primera y en la tercera mesa, exponiendo sus inquietudes en respuesta a comentarios elaborados por las entidades municipales, respondiendo con datos concretos sobre la problemática actual de la vivienda e invitando a los municipios a modificar su sistema de planificación urbana.

En cuestión de conocimiento en la política de vivienda, especialmente en los PCU, solo el presidente de la CANADEVI-J -quien ocuparía la dirección general del IJALVI seis meses después de su participación- tenía total conocimiento de su operación. Incluso fue el único actor que parecía conocer la situación actual de vivienda de todos los municipios del AMG. El IJALVI (administración 2012-2018), por su parte, no tenía claro los procesos de gestión para obtener el subsidio, incluso los funcionarios mencionaron la participación de actores inexistentes en la creación de los PCU. Los municipios en general tenían referencias claras de los PCU, especialmente Guadalajara, Zapopan y Tlajomulco. Sin embargo, estos municipios mostraron desconocimiento en el procedimiento del Dictamen Único Técnico (DTU), pieza fundamental para operación de los perímetros. Confundían el dictamen, con un requisito administrativo para la gestión y construcción de vivienda particular y obra en general.

A continuación, se muestran los resultados de las tres mesas de vivienda en la que participaron los actores más importantes en la política de vivienda del AMG en ese momento.

4.7. 1era mesa de vivienda

En el marco del 1er Foro Nacional de Vivienda en el Contexto Metropolitano (FOVCME-20), se realizó la primera mesa de vivienda en la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción delegación Jalisco, organizada para discutir los problemas habitacionales en la Zona Metropolitana de Guadalajara, el evento contó con la participación de 6 municipios (Guadalajara, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Tlaquepaque, Tonalá y Tlajomulco); la CMIC-J, CANADEVI-J, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano delegación Jalisco y el Congreso del Estado de Jalisco (Véase Fotografía 6).

Fotografía 6. 1ra Mesa de Vivienda en el Contexto Metropolitano



Fotografía de Salvador Reyes de periódico Construtips, 21 de febrero de 2019

Los invitados participaron activamente y expresaron sus inquietudes y saberes en torno a las problemáticas relacionadas a los ejes de la política de vivienda; infraestructura, financiamiento, normatividad, suelo y subsidio. El tema con mayor relevancia fue el aumento significativo en los costos de suelo, de licencias y permisos para la construcción de vivienda, generando contratos de miles de edificaciones de vivienda económica en las periferias de la ciudad de Guadalajara. Un ejemplo claro es el municipio de Tlajomulco, que presentó datos relevantes de las últimas tres décadas, haciendo mención sobre un visible aumento del 200% en

la construcción de vivienda de interés social, lo que, a su vez, genera contraste con el recurrente abandono de vivienda. Este último rubro posiciona al municipio en tercer lugar a nivel nacional, con un total de 68,758 viviendas.

Sumando a lo anterior, el director general de vivienda en el municipio de Tlajomulco (Arq. Andrés Ampudia Farias) presentó una serie de propuestas diseñadas para trabajar en conjunto con el resto de las direcciones municipales, de manera que le permitiera la demolición de viviendas abandonadas o en obra negra, localizadas en áreas conflictivas que se prestan para actos ilícitos. Asimismo, mencionó que el municipio del Salto lideraba junto con Tlajomulco el mayor número de viviendas abandonadas a nivel Estado.

El municipio de Guadalajara, expresó la necesidad de ofertar vivienda a población de bajos recursos fomentando modalidades alternas con acceso a la vivienda, como cooperativas de vivienda, vivienda en condominios, vivienda vertical y vivienda en renta. El municipio de Guadalajara no cuenta con un proyecto claro e intenta incorporar modelos de vivienda de interés social como si fuera vivienda social (en este caso cooperativas de vivienda) por medio de la participación del sector privado, el cual, según el representante del IMUVI de Guadalajara, se encargaría del producir la vivienda en serie y posteriormente ofrecerla bajo la modalidad de “cooperativas de vivienda” pero con escrituración individual y con oportunidad de sumar las viviendas a la competencia del mercado. En otras palabras, al parecer, pretende hacer vivienda de interés social con etiqueta de cooperativas de vivienda.

El Lic. Martín Macías, Gerente de La CANADEVI-J, presentó datos relevantes sobre la demanda de vivienda, en la que planteó las dificultades que presenta la población al momento de comprar una vivienda. ¿Quién puede comprar y quién puede pagar una vivienda? Considera que alrededor del 70% de la población que solicita una vivienda no puede pagar más de 500 mil pesos. En este sentido, Sin hacer alguna propuesta, exhorta a la política nacional de vivienda a realizar una revisión conjunta en beneficio de la población, con el objetivo de reconsiderar la estructura de los subsidios y las reglas de operación, para la adquisición de vivienda de interés social.

El municipio de El Salto, representado por el asesor del presidente municipal (Luis Alberto Romero), explicó brevemente la situación actual, asegurando que, por el momento, no era necesaria la producción de más vivienda en El Salto, puesto que el uso predominante del municipio era industrial. Por lo tanto, se consideraría la construcción habitacional siempre y cuando la industria así lo requiera. Añadió que la prioridad en esos momentos era realizar los planes de desarrollo urbano y la regulación de la tenencia de la tierra para comenzar a trabajar con el cambio de régimen de propiedad y, de esta manera, atender la producción de vivienda social que se genera en el municipio a través de la autogestión y la autoproducción de vivienda. Además, añadió que el municipio tiene como objetivo prioritario, regular las cuencas del Río Santiago con el fin de sanearlas. De igual manera, aprovechó para externar su inconformidad con los datos presentados por el municipio de Tlajomulco respecto a la vivienda abandonada, mencionando que el municipio de El Salto cuenta con tan solo 2,000 viviendas abandonadas.

Posteriormente intervino la directora técnica de políticas públicas del municipio de Tlaquepaque (Arq. Sandra Hernández), quien hizo mención de la importancia de regular los asentamientos irregulares, especialmente en la comunidad de San Martín de las Flores, conocido como una zona de conflicto social provocado por el rezago histórico y la falta de interés política por los gobernantes en turno. Destacó la importancia de realizar los planes de desarrollo urbano y programas de regularización en la tenencia de la tierra de Tlaquepaque para solucionar la incertidumbre jurídica en la que se encuentran las colonias consolidadas a través de la autoproducción de vivienda.

Con respecto a la coordinación metropolitana, los actores presentes, resaltaron notables deficiencias en la gestión metropolitana por parte del IMEPLAN. Particularmente la Arq. Blanca García (representante del municipio de Tonalá), mencionó que no hay igualdad en la distribución de recursos en la planeación de infraestructura, puesto que se sigue invirtiendo en aquellos municipios que más posibilidades y recursos tienen, dejando rezagados los municipios de Tonalá y Tlaquepaque. Como ejemplo, habló de los nuevos proyectos de transporte público

en el anillo periférico de la ciudad, con una proyección incompleta justo al llegar al municipio de Tonalá. No se toma en cuenta el gran porcentaje de la clase obrera localizada al oriente de la metrópoli.

LA SEDATU-J, representada por Sahik Alarcón Esparza, (Subdelegado de Desarrollo Urbano) esbozó a grandes rasgos elementos de lo que será una nueva política de vivienda, destacando la intervención integral en 15 ciudades de México, en dónde Puerta Vallarta y Bahía de Banderas serían hasta el momento las únicas ciudades del estado de Jalisco en programas de vivienda y desarrollo urbano. Además, añadió que se buscará beneficiar directamente a los municipios que requieran subsidios de vivienda, eliminando el papel de las asociaciones civiles y empresas intermediarias en la gestión del recurso y de esta forma asegurar que los recursos lleguen completos a los beneficiarios.

En resumen, en la primera mesa de vivienda, se resaltó la importancia que se le debe de dar al abandono de vivienda a causa de la carencia de servicios municipales, a la vez que la CANADEVI enfatizó en la irresponsabilidad de los municipios al no municipalizar o recibir los nuevos fraccionamientos para evitar hacerse cargo de los servicios de infraestructura básica, específicamente hidráulica, alumbrado público y recolección de residuos sólidos. En respuesta, las entidades municipales manifestaron que los problemas existentes se los heredaron administraciones pasadas y que actualmente no cuenta con la capacidad económica para atender la gran cantidad de demanda de infraestructura y vivienda.

Para concluir, en este primer ejercicio de discusión, se expuso una serie de problemáticas centrales de la vivienda en el AMG; desde la dificultad en el acceso a la vivienda hasta su abandono a causa de la carencia de servicios y equipamientos municipales. Se observó la ausencia de política de vivienda en la mayoría de las entidades municipales a excepción de quienes tenían proyectos más consolidados en comparación con el resto. Asimismo, se expresó la falta de coordinación entre los municipios de la metrópoli y la disparidad de recursos que se canalizan para servicios e infraestructura. No obstante, es importante seguir discutiendo y cuestionando ¿Qué soluciones existen? ¿Cuáles son las dificultades para

implementarlas? ¿Qué elementos se deberían incluir, o modificar, en una posible “nueva” política de vivienda?

4.8. 2da mesa de vivienda

En la segunda mesa de vivienda que se llevó a cabo en el Colegio Ingenieros Civiles Estado de Jalisco, se contó con la presencia de la Diputada federal Mónica Almeida, del Congreso de Jalisco, el IJALVI, diversos ayuntamientos del AMG (Guadalajara, Zapopan, Tlajomulco, El Salto y Ixtlahuacán de los Membrillos), el sector empresarial y entidades de la sociedad civil (Véase Fotografía 7)

Fotografía 7. 2da Mesa de Vivienda en el Contexto Metropolitano



Fotografía de Jorge Hernández Gamboa, 25 de marzo de 2019.

En este segundo ejercicio de discusión, se presentaron avances importantes en propuestas para la problemática habitacional en el AMG. Inicialmente, se destacó la importancia de fomentar la producción social de vivienda, para reducir la especulación y la expansión urbana, promoviendo la redensificación en aquellas zonas (principalmente en el perímetro histórico del municipio de Guadalajara) que cuentan con la infraestructura urbana adecuada, para llevar a cabo el desarrollo habitacional.

El sector empresarial, por su parte, resaltó los efectos de la dinámica de migración, provocados por la búsqueda de mejores oportunidades del campo a la ciudad, que a su vez ejerce presión en los mecanismos de producción de vivienda, lo que generalmente supera la capacidad de atender la demanda existente. Asimismo, mencionó la necesidad de regular los precios de suelo para bajar la especulación de las áreas centrales de ciudad.

En respuesta a esto, Tlajomulco, Zapopan y Guadalajara acordaron trabajar en programas integrales con los tres ejes de gobierno para regular los instrumentos de planeación (política de vivienda, planes parciales, código urbano del Estado de Jalisco, el reglamento de zonificación, y reglamentos de construcción). Resaltaron la importancia de trabajar en la revisión de la legislación urbana actual e identificaron vacíos y oportunidades de acción, especialmente el artículo derogado 298 del Código Urbano, que habla de las atribuciones facultativas del IJALVI en la ejecución de los programas de vivienda de interés social.³⁴

34 Artículo 298. En todo tipo de publicidad comercial donde se oferten lotes, terrenos, predios o fincas en venta, apartado, contratos preparatorios como promesa de venta u otros actos de enajenación, se deberá hacer referencia a la licencia, permiso o autorización del Ayuntamiento de las obras de urbanización y en su caso de edificación, citando su número y la fecha de expedición. En los casos cuando el urbanizador pretenda realizar la venta de lotes o contratos preparatorios como promesa de venta de predios o fincas u otros actos de enajenación, antes de iniciar las obras de urbanización o durante su proceso de construcción: I. Podrá solicitar la autorización de la Dependencia Municipal, con los siguientes elementos: a) La referencia a la licencia, permiso o autorización del municipio de las obras, citando su número y la fecha de expedición; 84 b) La fecha de inicio de las obras de urbanización de la totalidad del proyecto o de la etapa por ejecutar; c) El valor de la totalidad de las obras de urbanización o de la etapa autorizada; y d) En su caso, el grado de avance en el proceso de construcción de las obras de urbanización y el valor de las obras pendientes de ejecutar, los cuales se acreditarán mediante el informe o dictamen que emita el perito a cargo de la supervisión municipal de las mismas; II. Con la solicitud se deberá presentar el dictamen donde el organismo público descentralizado encargado de la promoción de vivienda de interés social del estado, certifique la viabilidad jurídica, social, económica y urbanística del proyecto; III. Recibida la solicitud, la Dependencia Municipal resolverá en un plazo no mayor de quince días hábiles, señalando en su caso el monto de la garantía que deberá otorgar a favor del municipio para asegurar la ejecución de las obras de urbanización y su correcta terminación, mediante garantía hipotecaria, fideicomiso de garantía u otro medio eficaz y solvente; IV. Constituida la garantía, la Dependencia Municipal expedirá en un término de 24 horas la autorización correspondiente; V. Así mismo, la Dependencia Municipal procederá de inmediato a informar al Catastro y al Registro Público de la Propiedad a efecto de que se asignen las cuentas prediales y se realicen los actos registrales correspondientes a la individualización de los lotes, terrenos, predios o fincas; y VI. La garantía se cancelará cuando se reciban las obras de urbanización por la Dependencia Municipal.

En las dos mesas de vivienda que se llevaron a cabo los asistentes manifestaron sus preocupaciones, problemáticas y posibles soluciones en materia de vivienda en el AMG. Se consideró de suma importancia trabajar en acciones concretas que reflejen los planteamientos expuestos, con la intención de analizar los obstáculos reales y revertir los resultados negativos. Mientras en Guadalajara la preocupación es por la falta de suelo para desarrollar vivienda, en Tlaquepaque y Tonalá es la regularización de la tenencia de la tierra y la necesidad de contar con más recursos para invertir en infraestructura vial. Por lo que toca a Tlajomulco y El Salto, el problema que resalta es el de las viviendas abandonadas y qué hacer con ellas.

Para continuar con la tercera y última mesa de vivienda, se acordó entre los actores presentes la creación de un Comité Técnico que pretende culminar en iniciativas de ley de vivienda en el Estado de Jalisco. Esto, sumando a las iniciativas expuestas por la Diputada Federal Mónica Almeida presente en esta segunda mesa, las cuales consistían en integrar el comité técnico propuesto para complementar la iniciativa vivienda sustentable, basadas en ecotecnologías que van desde los materiales de construcción hasta la captación de agua pluvial

4.9. 3era mesa de vivienda

La tercer y ultima mesa de vivienda se realizó en la Secretaria de Desarrollo Económico con la participación de la Dra. Anavel Monterrubio de CONAVI, el Dr. Alfonso Iracheta del Colegio Mexiquense y Centro EURE, la Dra. Edith Jiménez Y el Arq. Erick González, ambos académicos de la Universidad de Guadalajara, el Instituto Jalisciense de la Vivienda, CANADEVI-J, el CICEJ, el Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del AMG, el INFONAVIT delegación Jalisco, el Diputado Arturo Lemus del Congreso de Jalisco, y otros académicos de la Universidad de Guadalajara, así como representantes del sector empresarial, de la sociedad civil y autoridades municipales de Guadalajara y Tlajomulco de Zúñiga (Véase Fotografía 8)

En este tercer ejercicio de discusión, se presentaron avances importantes en propuestas para la problemática habitacional en el AMG. Inicialmente se destacó la importancia de la coordinación del IMEPLAN con los 9 municipios que conforman el

AMG, para fomentar los elementos propuestos en el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano en materia de vivienda. Se destacó la importancia de la diversificación de la vivienda en polígonos estratégicos, especialmente en los corredores existentes de infraestructura y transporte público.

Fotografía 8. 3ra Mesa de Vivienda en el Contexto Metropolitano



Fotografía de Jorge Hernández Gamboa, 22 de agosto de 2019

El Arq. Erick González planteó la importancia del convenio “impulso a la vivienda social”, firmado por los ayuntamientos del AMG el 12 de mayo de 2017, con el objetivo de convertir a la ciudad de Guadalajara en un espacio funcional por medio de bases generales y mecanismos de colaboración para todas las partes: sociedad, técnicos, políticos y los tres niveles de gobierno en la construcción y adecuación de vivienda.

La homologación de los esfuerzos municipales fue una propuesta recurrente entre los participantes en la tercera mesa. Guadalajara, por su parte, presentó la nueva política pública de desdoblamiento de vivienda, la cual se plasma en los planes parciales de desarrollo urbano vigentes. Este es un planteamiento que ya se había elaborado en el ámbito académico, en donde Guadalajara es el primer municipio del AMG que lo implementa. Tlajomulco de Zúñiga presentó su programa piloto de

vivienda en renta, orientado a la ocupación de viviendas abandonadas o desocupadas, así como al fomento de la cohesión social. En ausencia de los municipios de Tonalá y Zapopan en la mesa de vivienda, el Arq. Erick González resalto la importancia de considerar las acciones permitidas llevadas a cabo por los municipios; por su parte el municipio de Zapopan resaltó los mecanismos implementados en sus planes parciales para las áreas de actuación de reciclamiento y potencial de desarrollo urbano, especialmente en los cambios de uso de suelo y reservas urbanas a corto y mediano plazo. Respecto al municipio de Tonalá junto con el Centro de Estudios Urbanos Dr. Jorge Camberos Garibi de la Universidad de Guadalajara, presentaron la norma integral de redensificación urbana la cual es trabajado bajo conceptos de integralidad social, económica y ambiental.

En el ámbito nacional, el Dr. Alfonso Iracheta, profesionista con amplia experiencia en el ámbito de la vivienda, destacó la necesidad de cambiar profundamente la política nacional de vivienda, particularmente la política de vivienda social, con principal atención en la “localización” de las nuevas construcciones habitacional. El investigador estima que en México entre el año 2000-2017, se construyeron aproximadamente 11 millones de viviendas, con un promedio de 80 mil conjuntos de vivienda social, de las cuales más del 70% está en una incorrecta localización. También, insistió en una propuesta de oferta de suelo con una localización adecuada para las personas en una situación de mayor pobreza. De acuerdo con él actualmente no existe oferta legal bien localizada para población de bajos recursos. Esto es así desde la reforma agraria de 1992. A lo que agregó, la importancia de la parte fiscal en donde se pueden generar incentivos que indiquen claramente en donde sí urbanizar y desincentivos donde no urbanizar.

Sumando a lo anterior, la Dra. Edith Jiménez resaltó las políticas implementadas en Aguascalientes en la década de los noventa, que lograron mantener durante algunos años un mercado informal reducido (un poco más del 1%). Estas consistieron en una oferta diversificada de suelo y vivienda, además de apoyo técnico y crédito de materiales entre otras. Por otro lado, planteó a las autoridades

municipales realizar un análisis de la localización de las viviendas deshabitadas ya no todas se localizan en la periferia, aproximadamente 40% está en la periferia y otro 40% está en las colonias populares. Esto ayudaría a dirigir políticas públicas de vivienda mejor dirigidas.

La planeación urbana democrática fue propuesta por los invitados especiales a la mesa. Resaltaron la importancia de involucrar a los actores de la sociedad civil en las políticas del estado y en las decisiones de planeación del sector económico. En este punto, se hizo referencia a la “Alianza por la regeneración urbana con participación social” como ejemplo de la planeación democrática.

La Dra. Anavel Monterrubio de la CONAVI propuso valorar los costos de la redensificación, de los grandes proyectos, de los edificios y sitios patrimoniales, así como la importancia de los equipamientos y servicios. Con el esfuerzo de mirar a la planeación urbana desde dos perspectivas;

1. La parte de la regulación de los usos de suelo, que tiene que ver con la zonificación secundaria y cómo se clasifica y califica el territorio.
2. Los instrumentos de fomento son los que más están modificando la estructura urbana.

Agregó que la planeación urbana regulatoria, como los usos de suelo y las zonificaciones, podrían ser afectadas por los instrumentos de fomento, tales como los polígonos de actuación, los sistemas de transferencia de potencialidades, los sistemas de actuación por cooperación. La Dra. Monterrubio, hizo hincapié en la dificultad que enfrenta la planeación urbana democrática y la necesidad de fomentar la participación y la formación ciudadana en problemáticas de la planeación.

4.10. Conclusiones

En marco de los resultados de las tres masas de vivienda el análisis de cada uno de los participantes permitió conocer las distintas problemáticas y posibles soluciones en la planificación habitacional, especialmente en la vivienda de interés social y predios irregulares. Se planteó como eje de partida la planeación

democrática para generar un balance en la planeación urbana entre la sociedad civil y los tres niveles de gobierno.

Los gobiernos municipales mostraron manifestar su inconformidad en materia presupuestal para poder desarrollar sus proyectos, por su puesto todos estos individuales a excepción de la coordinación metropolitana dirigida por el municipio de Zapopan, sin embargo, sus propuestas fueron generales sin información estadística que permitirá demostrar los beneficios reales a la población.

Cada actor participante conocía a detalle los problemas que enfrentaba sus instituciones, pero se veían limitados a proponer soluciones concretas y reales cuando estas dependían de la aceptación de sus superiores o de los presidentes municipales.

De alguna manera las mesas de vivienda mostraron que los actores de la política de vivienda se mantienen activos, siempre generando propuestas y con mucha iniciativa. Sin embargo, la mayoría de las iniciativas obedecen a objetivos particulares o con fines políticos, específicamente de precampaña.

Capítulo 5. Conclusiones

A partir de los resultados encontrados en el desarrollo de la tesis, se confirma la hipótesis que se plantió al inicio de la investigación, en donde se señala la relación directa que hay entre los procesos de actualización de los PCU y el crecimiento periférico del AMG. Por un lado, está claro que los subsidios ayudan a reducir el Impactos económico de la vivienda, aumentando las posibilidades de adquirir una, incluso ayuda a complementar los ahorros que se obtienen por medio del INFONAVIT. Por otro lado, se consigue demostrar que aun cuando la ciudad de Guadalajara tiene un crecimiento constante hacia las periferias, la implementación de los PCU propició la urbanización de áreas no consolidadas como la zona Valle de Tlajomulco.

A su vez, se responden los objetivo planteados en la investigación en relación a los impactos que tuvo los PCU en el AMG, señalando que la operación de la Guía de Aplicación del Anexo de Puntaje de las Reglas de Operación para Desarrolladores y Verificadores, estimula la producción de vivienda con espacios muy reducidos al ponderar la calificación de la densificación, lo que propicia al desarrollador a construir el mayor número posible de vivienda por hectárea, sin considerar las factibilidades de la densidad de la vivienda y así, obtener el mayor puntaje de calificación para acceder a un generoso subsidio federal.

La guía de aplicación tiene algunos vacíos en el proceso de verificación y calificación para acceder al subsidio a la vivienda. El mas visible es la facilidad que se le otorga al desarrollador para acumular la puntuación máxima en la calificación y obtener el subsidio, aun, sin haber finiquitado la totalidad de la construcción de las viviendas y los equipamientos requeridos en la misma.

De igual manera, se logró demostrar que las actualizaciones de los PCU se fueron adaptando a los desarrollos habitacionales, aun cuando no contaban con la

factibilidad económica para formar parte de la actualización, tal como sucedió con el Fraccionamiento Arvento, quien fue construido antes de la publicación oficial de los PCU en el 2013, e incorporado hasta la actualización de los PCU 2015. El déficit económico, de equipamientos y servicios, no obstaculizó que Arvento adquiriera la calificación indispensable para ser adreedor al subsidio.

Los objetivos particulares se formularon en base a cuestionamientos orientados a responder preguntas específicas dirigidas a la implementación de los PCU en el AMG (Véase Capítulo 1, pág. 17), logrando responder a cada una de ellas, demostrando la efectividad de la metodología planteada para llevar a cabo el desarrollo de la investigación.

Se puede concluir en respuesta a cada pregunta que:

1. La presente investigación encontró que existen reglas claras para los tres niveles de gobierno en la ejecución de los PCU, demostrando que el municipio es el actor más importante en el ciclo del subsidio a la vivienda, pues tiene la responsabilidad de demostrar la factibilidad para la construcción de vivienda nueva de interés social.

Las desarrolladoras o constructoras tienen una participación directa con la CONAVI y los municipios, sirviendo como punto de conexión a través de los trámites entre ambos niveles de gobierno, por lo tanto, no hay una línea directa entre gobierno municipal y federal. El desarrollador realiza el trámite al subsidio ante la ventanilla del RUV y el RENARET siempre y cuando cuente con un Dictamen Único Técnico (DTU) firmado y aprobado por el departamento de obras públicas municipal, con la conformidad del uso de suelo, factibilidad de agua, equipamientos educativos, de transporte, etc.

2. Los Perímetros de Contención Urbana fueron pensados como un método para calificar y asignar subsidios a la vivienda de interés social, localizada en áreas que cumplieran con los estándares de calidad de vida a nivel internacional, y bajo dicha medida ordenar y compactar la ciudad evitando la construcción de vivienda en zonas no aptas para la vida diaria. Sin embargo,

a partir de la actualización de los PCU del 2014 se perdió el criterio de compactación, pues se comenzó a incluir reservas urbanas y rurales lejos de la ciudad central. Consecuentemente, pasaron de ser perímetros contenedores a solo calificadores de subsidio a la vivienda, a través, de la Mesa de Evaluación y Recalificación de las Reservas Territoriales, la cual, integro las reservas que no fueron consideradas en los PCU 2013 al no cumplir con los estándares de calidad de vida para ser pobladas por los acreditados.

3. La metodología planeada al comienzo de la investigación tenía contemplado un convenio de colaboración con el IMEPLAN y la UAM-AZC firmado en febrero de 2019, con el objetivo de hacer uso del Instituto a través de la concentración de información sobre la planeación urbana del AMG. Sin embargo, no se logró concretar la colaboración puesto que el IMEPLAN tenía como prioridad trabajar una agenda exclusiva en la infraestructura vial. En ese momento los temas en materia de vivienda no tenían fecha programada en su agenda de trabajo.
4. La investigación de las reservas urbanas implementadas en los PCU fue un gran reto en la investigación, puesto que no existe correlación en el número de reservas urbanas registradas en la CONAVI y el número de reservas urbanas registradas en los planes parciales del AMG. La CONAVI, por su parte, realiza una clasificación dependiendo de la localización de las reservas dentro y fuera de los PCU, así como una categoría en especial clasificada como 1OTRO, con un mayor número de hectáreas a comparación de la clasificación U1. La categoría 1OTRO, incluye todas las clasificaciones de reservas localizadas fuera de los PCU (R1-A, R2-A, R1-B, R2-B y R3-B), algunas de ellas con opción o no a subsidio, lo cual es difícil saberlo porque no se especifica a que categoría pertenece cada una de las reservas registradas en este rubro.

Una de las tareas importantes en el proyecto de investigación fueron los talleres realizados con actores de la política de vivienda, llamados Mesas de Vivienda en el Contexto Metropolitano, con el objetivo de conocer la relación política entre los actores del sector viviero en el AMG. En total, se llevaron a cabo tres talleres con la participación del Gobierno Municipal de la zona metropolitana, Gobierno del Estado, El Congreso de Jalisco, La Comisión Nacional de la Vivienda, La Cámara de Comercio y la Construcción de Jalisco y Académicos especialistas en la política de vivienda y la planeación urbana.

Los resultados de la mesa de vivienda permitieron observar el panorama en el que se desarrolla la política de vivienda en el Estado de Jalisco. Cada uno de los actores percipientes mostraron diferentes posiciones frente a las problemáticas del AMG y en algunas ocasiones hicieron algunas sugerencias para reajustar la política actual de vivienda hacia las necesidades de las instituciones que representaron. Por ejemplo, las cámaras de la construcción y vivienda se mostraron preocupados por los recortes presupuestales en Jalisco en el rubro de la vivienda, así como de los altos precios de los permisos y licencias de construcción, invitando a los municipios a ser accesibles económicamente y menos burocráticos en los tramites de construcción, los municipios por su parte solicitaron mayor responsabilidad de los desarrolladores en el cumplimiento de la construcción de equipamientos pactados en el proceso de formalización de los conjuntos habitacionales. Por otro lado, los gobiernos municipales del AMG no mostraron interés en trabajar en conjunto y se limitaron a comentar nuevas estrategias de vivienda enfocadas en sus localidades.

El Congreso de la Unión participó a través de la Diputada Federal Monica Almeida de la Comisión de Vivienda, quien mostró su interés en recibir propuestas referentes a las normativas actuales de la construcción y energías renovables enfocadas a la vivienda. Los académicos participantes aportaron datos concretos de los problemas de vivienda en el AMG y puntualizaron los problemas emergentes en los modelos de planeación urbana local.

La Comisión Nacional de Vivienda estuvo presente en la Tercer Mesa de Vivienda, en donde expuso su punto de vista sobre la situación actual que enfrenta el Área Metropolitana de Guadalajara en el sector de la vivienda.

Los individuos que se relacionan directa o indirectamente en la política de vivienda, no se involucran en su totalidad en conocer cada uno de los engranes que hace funcionar la gran máquina de la construcción inmobiliaria. Los acreditados por su parte, adquieren sus viviendas siguiendo el mismo proceso de compra de un electrodoméstico; en algunas ocasiones solo se enfocan en adquirir el producto final sin cuestionar su proceso de fabricación, materiales etc., también es importante mencionar que es difícil para los acreditados acceder a la información en la que se desembuelve el sector de la vivienda.

En este sentido, a modo de propuesta se podría generar un parteaguas positivo en la estructura de la política de vivienda, comenzando a transparentar los procesos de aplicación del subsidio federal. De esta manera la población en general comprendería todos los procesos de la elaboración de la política de vivienda, desde la identificación de áreas prioritarias, definición de los problemas, la formulación de la política, la aplicación y hasta la evaluación. Ello permitiría reajustar los modelos de planeación urbana por medio de la participación democrática con un enfoque integral de la ciudad, tomando en cuenta que al hablar de vivienda se involucran muchos otros aspectos enfocados a las infraestructuras, servicios y equipamientos.

Decir que los gobiernos actuales trabajan en construir ciudades sustentables se ha convertido en un discurso de moda internacional, Sin embargo, los resultados en la ciudad demuestran su incapacidad de resolver los problemas a los que se enfrenta la planeación urbana, focalizando sus objetivos en el sector económico, especialmente a los empresarios de la construcción, olvidando su función pública. Se ha forjado así una política de vivienda con un fuerte impulso en la producción inmobiliaria, con el apoyo de los subsidios federales de la política de vivienda, creando un patrón de crecimiento en la economía nacional.

A partir de diciembre del 2018 se modificaron varios elementos estructurales de la política de vivienda a nivel nacional; sin embargo, sigue habiendo un fuerte interés

económico en la producción de vivienda en serie. Esto, podría deberse a las facilidades que se otorgan a los desarrolladores, aun cuando las viviendas se encontraran localizadas fuera de los polígonos urbanizados, en suelos más económicos que les permitiera ofertar vivienda a bajo costo.

Entendiendo las consecuencias que ha traído el crecimiento habitacional en áreas no consolidadas e incorporadas en las actualizaciones de los PCU, puede valer la pena considerar los siguientes puntos:

- Mantener las reservas U3 con una proyección a largo plazo, hasta ocupar la disponibilidad de suelo intraurbano, restructurando los beneficios de las reservas localizadas en los U1 Y U2, por medio de una nueva política de suelo, con el objetivo de reducir la especulación de áreas disponibles en la ciudad central.
- Manejar el subsidio como un incentivo para los constructores, invitándolos a terminar en su totalidad la vivienda incluyendo sus equipamientos pertinentes, o en su caso no entregar el subsidio hasta no haber cumplido con los requisitos básicos para que una vivienda pueda ser habitada.
- Motivar a las inmobiliarias a unificar un protocolo de construcción elaborado por la CONAVI, enfocado a las buenas prácticas de la calidad de los materiales y al proceso de la construcción, siendo gratificados con igual o mayor puntaje que la calificación que se asigna en la calificación de la densidad de la vivienda (niveles).
- Restructurar el puntaje que se asigna a los equipamientos, priorizando el transporte público con 100 puntos y reduciendo el puntaje de la densificación para evitar la acumulación de vivienda hacinada.
- Generar mecanismos de transparencia en el puntaje de la vivienda y el equivalente económico de cada uno de ellos, para comenzar a proteger la compra del acreditado y no solamente la venta del desarrollador.
- Solicitar una fianza a las desarrolladoras con el equivalente de su compromiso en la obra de urbanización. Una empresa de calidad no tendría problemas de entregar desarrollos habitacionales de calidad; de lo contrario,

no valdría la pena considerar empresas predispuestas a procesos de construcción fraudulentos.

- Implementar oficinas de inspección en cada entidad federativa administradas por la CONAVI, en colaboración con del Estado y los gobiernos locales.
- Como última propuesta, considerar seriamente involucrar en puestos y cargos gubernamentales a empresarios del sector de la vivienda para evitar que los objetivos sociales se desvíen a los objetivos particulares.

Las políticas públicas enfocadas a las soluciones habitacionales, generan nuevas configuraciones socio-territoriales, que en la mayoría de los casos -es bueno así pensarlo- se brinda una nueva oportunidad patrimonial a miles de personas que logran incorporar sus actividades y costumbres a nuevos espacios urbanos. En otras ocasiones las políticas de vivienda generan desplazamientos de población a territorios vírgenes, que dificulta el desarrollo de sus actividades diarias por la precariedad de infraestructura urbana, que puede llegar a ser similar a la precariedad de los asentamientos irregulares.

Anexos

Anexo 1. Tablas de notas periodísticas

Tabla 12. Notas periodísticas Relacionadas a la Problemática de la Vivienda Antes de la Implementación de los PCU

Año	Nombre del periódico y tema	Contenido importante
Autor: Notimex Periódico: Notimex, 2008.	Extranjeros van por vivienda Social.	Empresas colombianas y españolas se unen a la CONAVI para generar vivienda de interés social.
Autor: El informador Periódico: El Informador, 2010.	Registra AMG Crecimiento desordenado desde hace 20 años.	CANADEVI, “Indicó que Tlajomulco de Zúñiga es el municipio conurbado a la capital de Jalisco que más hectáreas ha incorporado al desarrollo urbano, pasando de dos mil 191 en el año 2000 a 12 mil 527 en 2008. Durante el periodo 2001–2005, Tlajomulco de Zúñiga fue el municipio que recibió el crecimiento habitacional que no se dio en el resto de los municipios del AMG. Sin embargo, vía impuesto predial, dicho crecimiento habitacional incrementó los ingresos municipales, pasando del 8.89 por ciento del total de los ingresos del municipio en 2004 al 10.22 por ciento en 2008.”
Autor: El informador Periódico: El informador, 2010.	Guadalajara proyecta repoblarse.	“La ciudad de Guadalajara se vacía. Si la estrategia de densificación y repoblamiento que elaboró el Ayuntamiento tapatío no funciona, en 25 años habrá perdido alrededor de 400 mil habitantes, principalmente sus jóvenes, quienes parten año con año en búsqueda de alternativas asequibles de vivienda en los municipios de Zapopan y Tlajomulco, particularmente.

Elaboración propia, con base en notas periodísticas.

Tabla 13. Notas Periodísticas Relacionadas a la Problemática de la Vivienda Durante la Implementación de los PCU.

Periódico	Encabezado de la nota	Contenido importante
Autor: René Hernández, La Periódico: Crónica de Hoy, 2015.	Casas abandonadas, crisis sin resolver en Tlajomulco.	Creación desmedida de fraccionamientos sin servicios básicos; agua, luz y drenaje. “el 3 y el 5% de vivienda desocupada, prácticamente en la zona Valle”.
Autor: Gorka Ramos (colaborador de idealista news), 2014.	Corrupción inmobiliaria en México: el estado de Jalisco cuenta con más de 375.000 casas ilegales.	“El 63% de los jaliscienses no cuentan con programas institucionales de suelo), los municipios con peor situación son los de Tlajomulco, Puerto Vallarta y la Huerta.”
Autor: Agustín del Castillo, Periódico: Milenio 2016.	Habrán más cambios en uso de suelo en Tlajomulco.	“El alcalde Alberto Uribe Camacho informó que 800 ha de dos de los 20 distritos que están integrados en los planes parciales de desarrollo cambiaban usos y destino: “En la zona Valle, 350 hectáreas cambiarán de uso habitacional (H4) a usos comerciales, industriales y rústicos; mientras que en el área del cerro de Toltotepec, 450 hectáreas se transforman para uso rústico”, es decir, no serán urbanizables.”
Autor: Mayra Torres De La O. Periódico: El Informador, 2012.	Por las buenas o por las malas, solución a Los Silos: alcalde.	Del Toro (presidente municipal) reitera que la urgencia es “resolverle ya la prestación de los servicios a los ciudadanos”. Agrega que cuando fue secretario General del Ayuntamiento enfrentó el incumplimiento de Arcor, por lo que no se pueden ya “echar la bolita” unos y otros.
Autor: Víctor Hugo Ornelas Periódico: Milenio, 2014.	Recuperación de viviendas en Tlajomulco es un fracaso.	“Ante la creciente tasa de abandono de viviendas el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y el gobierno municipal de Tlajomulco firmaron un convenio de colaboración para recuperar viviendas, el cual consiste en rescatar casas abandonadas y ponerlas de nuevo en el mercado.”

<p>Autor: El informador Periódico: El informador, 2016.</p>	<p>Tlajomulco descarta miles de viviendas. Con la nueva política para la construcción se impedirá la edificación de 36 mil casas.</p>	<p>... “El Infonavit otorgó en 2013 un total de 12,500 créditos hipotecarios que se ejecutaron en Tlajomulco. Por su parte el municipio, bajo el argumento de no poder negarse a las peticiones por temor de enfrentar acciones legales por parte de las constructoras, continúa otorgando permisos para desarrollos habitacionales; es decir, ambas instituciones se han visto beneficiadas por un programa que les genera millones de pesos de ingreso y que se creó para solucionar a baja escala un problema que ellos mismos generan.”</p>
<p>Autor: El Informador Periódico: El informador, 2016.</p>	<p>Tlajomulco detecta 70 mil casas deshabitadas. Un total de 55 mil propietarios están pagando sus créditos hipotecarios, pero no habitan sus viviendas o las ponen en venta.</p>	<p>La nueva política para la construcción que aprobó el pleno del Ayuntamiento de Tlajomulco que prohibirá la edificación de viviendas de 60 metros cuadrados (m²), descarta la posibilidad de levantar 36 mil casas, señaló el alcalde, Alberto Uribe. En la anterior administración municipal de Tlajomulco (2013-2015) se autorizaron 31 fraccionamientos y se construyeron 25 mil 114 casas, según datos de Transparencia, siendo el municipio donde más casas se autorizaron, en segundo lugar, está Zapopan con 21 mil 885.</p> <p>“En la Zona Valles de Tlajomulco de Zúñiga, donde se encuentran los fraccionamientos Chula vista, Santa Fe y Lomas del Mirador, entre otros, hay 70 mil viviendas deshabitadas, de las cuales alrededor de 15 mil han sido abandonadas por completo por parte de sus propietarios. Esta información la dio a conocer Miguel León Corrales, director de Gestión Ambiental, Cambio Climático y Sustentabilidad de Tlajomulco de Zúñiga, quien agregó que no se pueden seguir construyendo más casas porque casi 50% están solas.</p>

		En la Zona Valles hay en total 150 mil casas de interés social (ahí se concentra 94% de la vivienda de este tipo en el municipio)."
Autor: Milenio Digital Periódico: Milenio, 2016	Anuncian nueva política de vivienda en Tlajomulco	El "viernes 17 (junio 2016) en sesión del pleno del Ayuntamiento, con el apoyo de todas las fracciones representadas en el municipio se aprobó por unanimidad, la actualización de los Planes Parciales de Desarrollo Urbano del Distrito Urbano 04 "Totoltepec", el Distrito Urbano 06 "El Tecolote" y el Distrito Urbano 14 "Santa Fe", así como la aprobación del Plan Parcial de Desarrollo Urbano del Distrito Urbano 05 "Buenavista" "La nueva política de vivienda del municipio, la cual contempla una modificación de uso de suelo en que 800 hectáreas en donde se podría construir vivienda, ahora tendrán otros usos, primordialmente industrial, comercial y/o rústico. "
Autor: El informador Periódico: El informador, 2017.	Tlajomulco se sostiene: no permitirá casas 'huevito.' Aunque el año pasado bajó la inversión inmobiliaria en el municipio, el alcalde Alberto Uribe ampliará su estrategia contra las viviendas pequeñas.	"Anteriormente se autorizaban entre 20 mil y 25 mil viviendas anuales, pero el año pasado sólo autorizamos tres mil", remarcó el munícipe, quien adelantó que en toda su administración se darán 15 mil permisos de vivienda."
Autor: Agustín Del Castillo Periódico: Milenio, 2016.	AMG, "contención urbana" ... a la carta. Los polígonos de subsidio de vivienda potencian la ciudad a casi 100 mil ha, aunque su superficie construida ronda 65 mil hectáreas; "lobby viviendero", poder real	El consultor Alberto Orozco Ochoa menciona, "quien desee crear un desarrollo de vivienda sobre 32 mil hectáreas que hoy no están urbanizadas sin infraestructura ni servicios -, tiene derecho a obtener esos subsidios federales." Según datos de Orozco, "entre 2014 y 2015, se pasó de 90,220 ha con subsidio a 97,085 ha, un crecimiento de 6,865 ha hacia afuera de la conurbación. Los polígonos de máximo subsidio (U1) se redujeron de 20,235 ha a 17,992 ha –sus efectos son casi nulos en el mercado-; en

		cuanto al U2, pasó de 32,520 ha a 36,174 ha, un crecimiento de unas 3,700 ha casi completamente a costa del segmento anterior. Y en U3, que hace que la ciudad rebase sus propios límites, fue el que más creció: de 37,464 ha a 42,998 ha, esto es 5,400 ha en cifras gruesas.
Autor: Agustín Del Castillo Periódico: Milenio, 2016.	Contención urbana, “un autoengaño” Los intereses inmobiliarios están ganando: los perímetros de la Sedatu son modificados de acuerdo a sus necesidades.	Jesús García Rojas, menciona que la política de los PCU “es una estrategia de autoengaño.” Según García, la política de los PCU es “Poco creíble porque la oferta cambió en tres años de lugar, es producto de la laxitud de las reglas y que los perímetros de contención urbana son negociables”
Autor: El informador Periódico: El Informador, 2018	En medio de crisis por abasto de agua, crece metrópoli un coto por semana Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y Tlajomulco han emitido 700 permisos para su construcción desde 2007, aumentando así la población en más de 603 mil habitantes.	Carlos Romero Sánchez señaló, En lo que va del último periodo de Gobierno, el Ayuntamiento de Tlajomulco fue el municipio que más licencias emitió, con un total de 38 (entre 2016 y 2017). Pese a que las autoridades municipales no precisaron la fecha de los permisos entregados durante 2015, en ese año, cuando se dio la transición de Gobierno entre Ismael del Toro y Alberto Uribe se entregaron 44 autorizaciones.
Autor: Agustín Del Castillo Periódico: Milenio, 2015	Los perímetros de contención, negociados con “vivienderos”	Jesús García Rojas menciona que, “El caso del conjunto Arvento, de casas Geo, al borde de la laguna de Cajititlán, es demostrativo. En el gráfico contiguo se puede apreciar cómo el polígono fue modificado entre 2014 y 2015. En el primer año, el conjunto habitacional quedaba fuera del perímetro y, por ende, no podía recibir subsidio alguno, pero el perímetro más reciente demuestra que la zona fue ya incluida para recibir subsidios como zona U3.
Autor: Agustín Del Castillo. Periódico: Milenio, 2014.	Poca redensificación urbana en el AMG. Menos de 5% de la oferta de vivienda está en el perímetro	“En las zonas donde no se puede calificar para subsidios, se construye poco menos de la mitad de la vivienda nueva: para julio de 2014,

que recibe más subsidios; en cambio, 8 de 20 casas se hacen en perímetros “no elegibles”.

de 47,715 viviendas en oferta (nueve de cada diez, nuevas), 20,271 están fuera de los contornos de contención urbanos. No es casualidad, entonces, los municipios donde se concentra: Tlajomulco de Zúñiga, con 35 por ciento; Zapopan con 15.8 por ciento; Tonalá 12.4 por ciento; Tlaquepaque con 9.7 por ciento e Ixtlahuacán de los Membrillos con 5.6 por ciento.”

Elaboración propia, en base a notas periodísticas.

Tabla 14. Reservas Territoriales de la Zona Metropolitana de Guadalajara por PCU 2014-2018

(Número de hectáreas registradas)

Año	U1	U2	U3	R4-A	R3-A	R4-B	1 OTRO	2 S/D	Total
2014	129	338	2224	384	0	887	2360	0	6322
2015	190	671	3624	177	18	847	1946	163	7635
2016	190	617	3425	455	18	868	2254	163	7989
2017	190	617	3407	450	17	868	1367	163	6870
2018	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 (CONAVI) 2014, 2015, 2016, 2017, 2018.

Tabla 15. Licencia de Urbanización de Fraccionamiento Arvento
Autorización de Proyecto Definitivo de Urbanización en 2010

Año de licencia de urbanización	Fraccionamiento Arvento	Densidad	H4			H3			H2			H1			TOTAL
			U	H	V	U	H	V	U	H	V	U	H	V	
2010	ETAPA 1	H3-H						682							682
2010	ETAPA 2	H3-H						776							776
2011	ETAPA 3	H4-V			744										744
2011	ETAPA 5	H4-V			1716										1716
2011	ETAPA 9	H4-H		561											561
2012	ETAPA 16	H4-V			432										432
2012	ETAPA 14	H4-H		120											120
2012	ETAPA 18	H4-V y H4-H		177											177
2012	ETAPA 15	H4-V y H4-H		91	176										267
2013	ETAPA 17	H4-V			224										224
2013	ETAPA 8	H4-H y H4-V		75	400										475
2013	ETAPA 19	H4-h y H4-V		84	232										316
2013	ETAPA 20	H4-h y H4-V		102	360										462
2013	ETAPA 22	H4-H y H4-V		362	64										426
Total, de viviendas														7378	

Elaboración propia en base a información proporcionada por el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, administración del ayuntamiento 2015-2018.

Anexo 2. Mapas de los Perímetros de Contención Urbana del año 2013 al 2018

Figura 35. PCU 2013

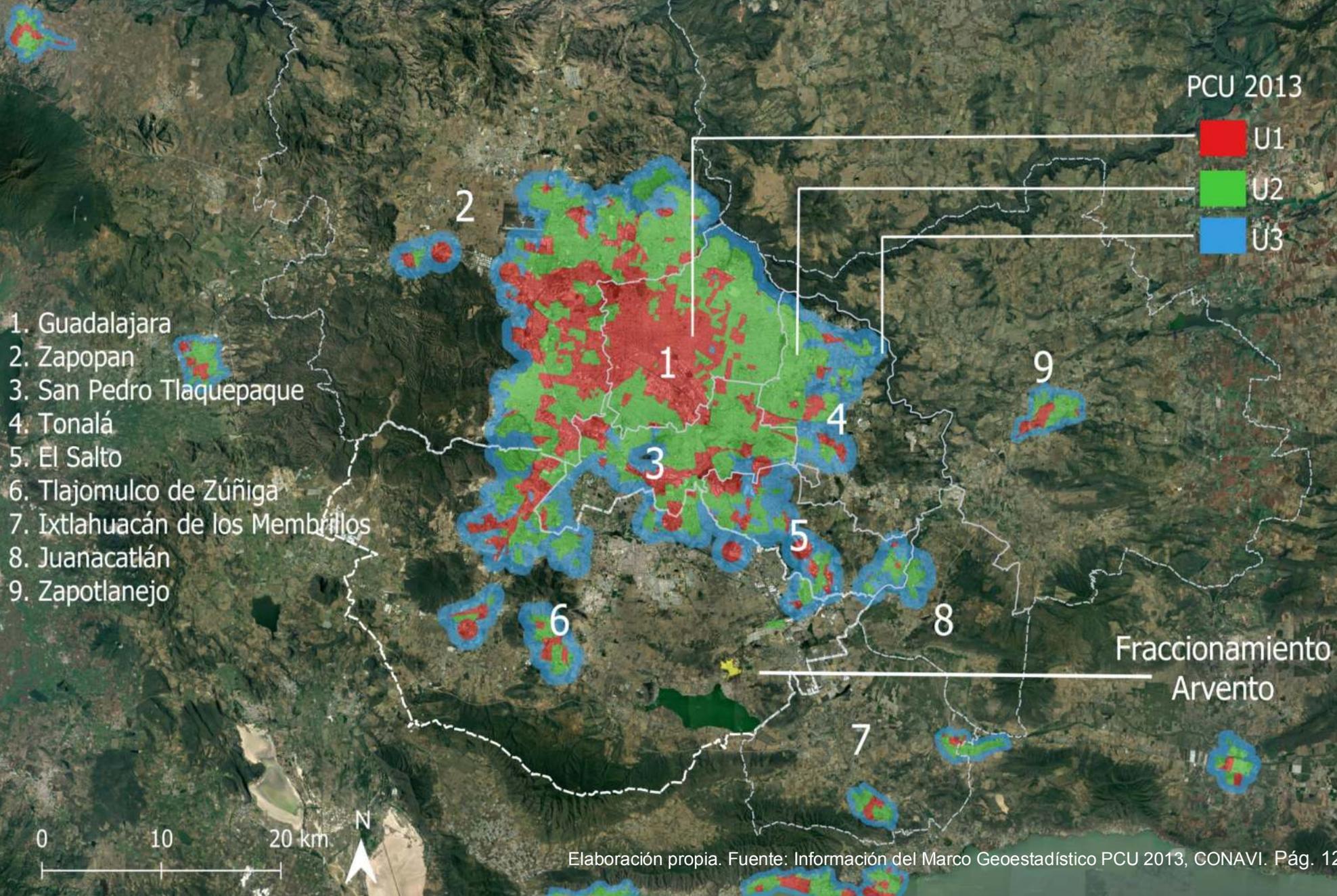


Figura 36. PCU 2014

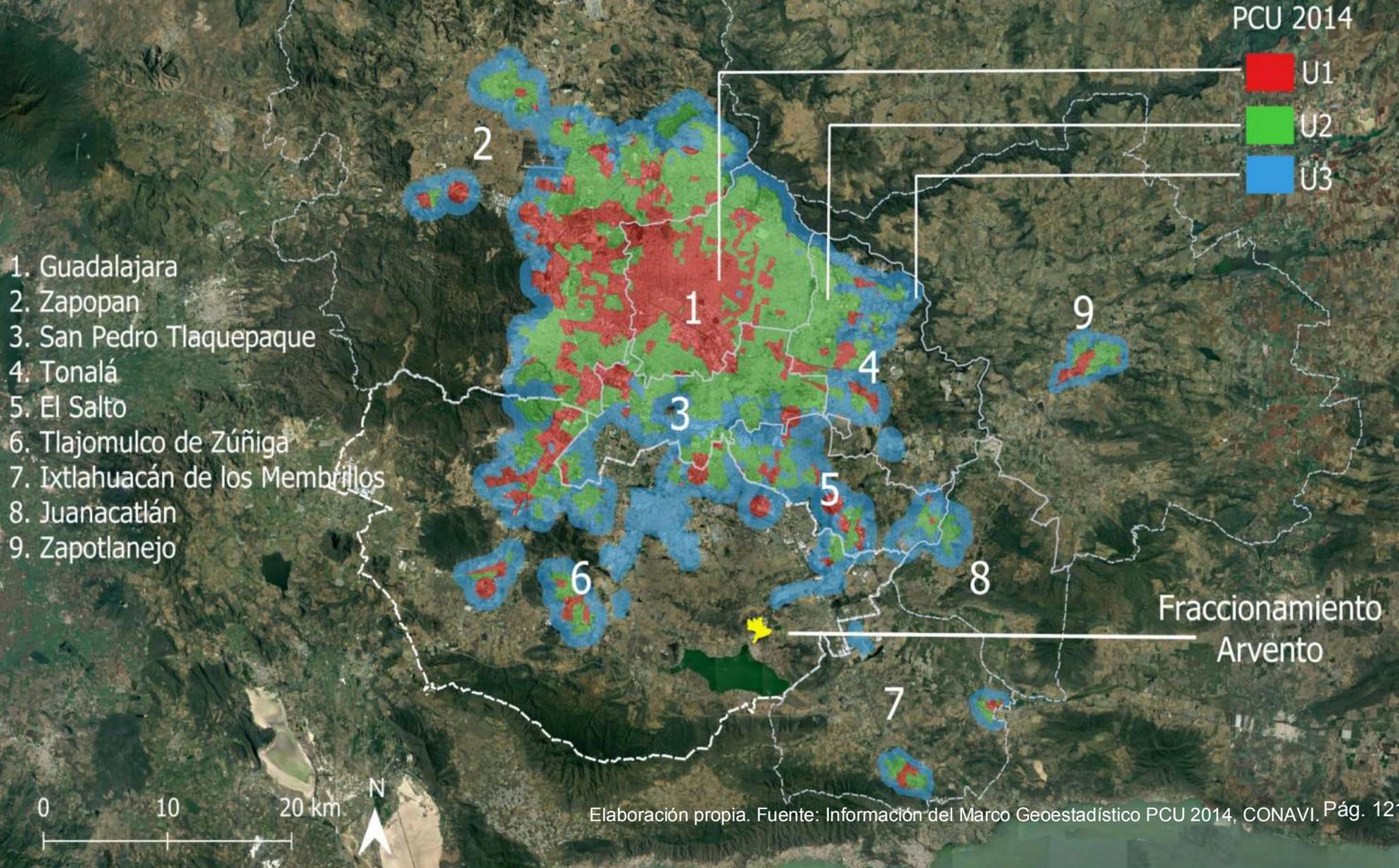


Figura 37. PCU 2015

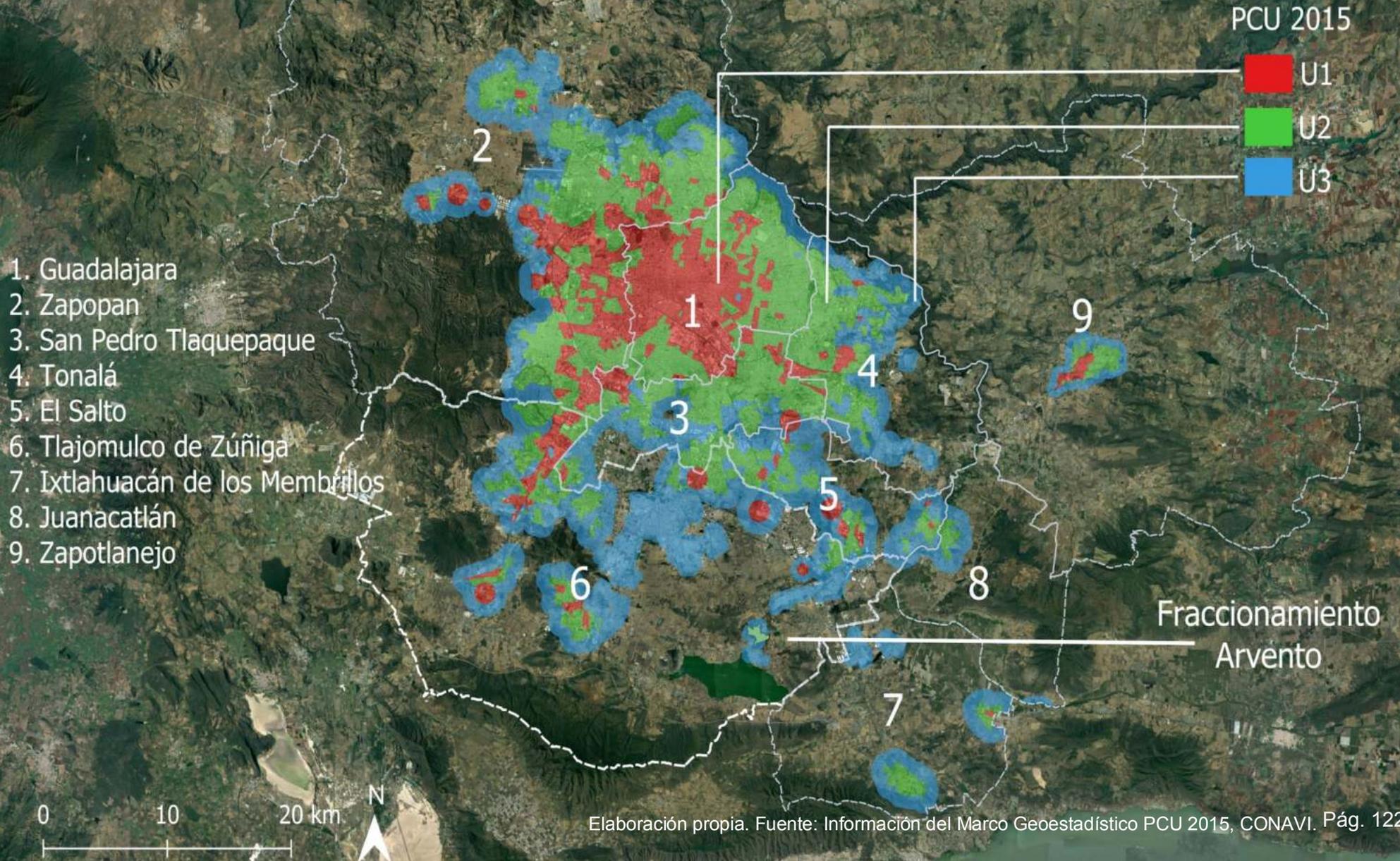


Figura 38. PCU 2017

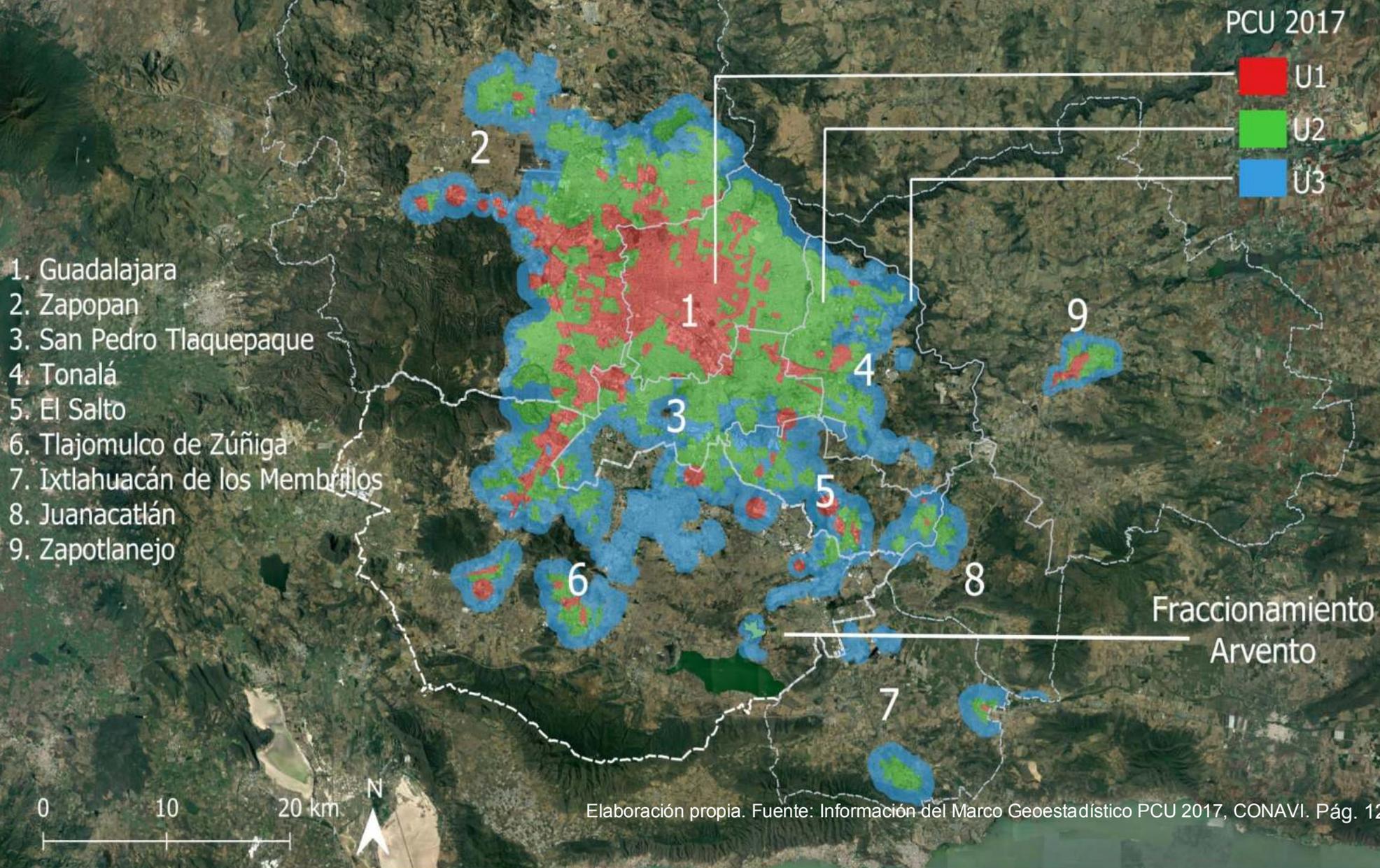


Figura 39. PCU 2018

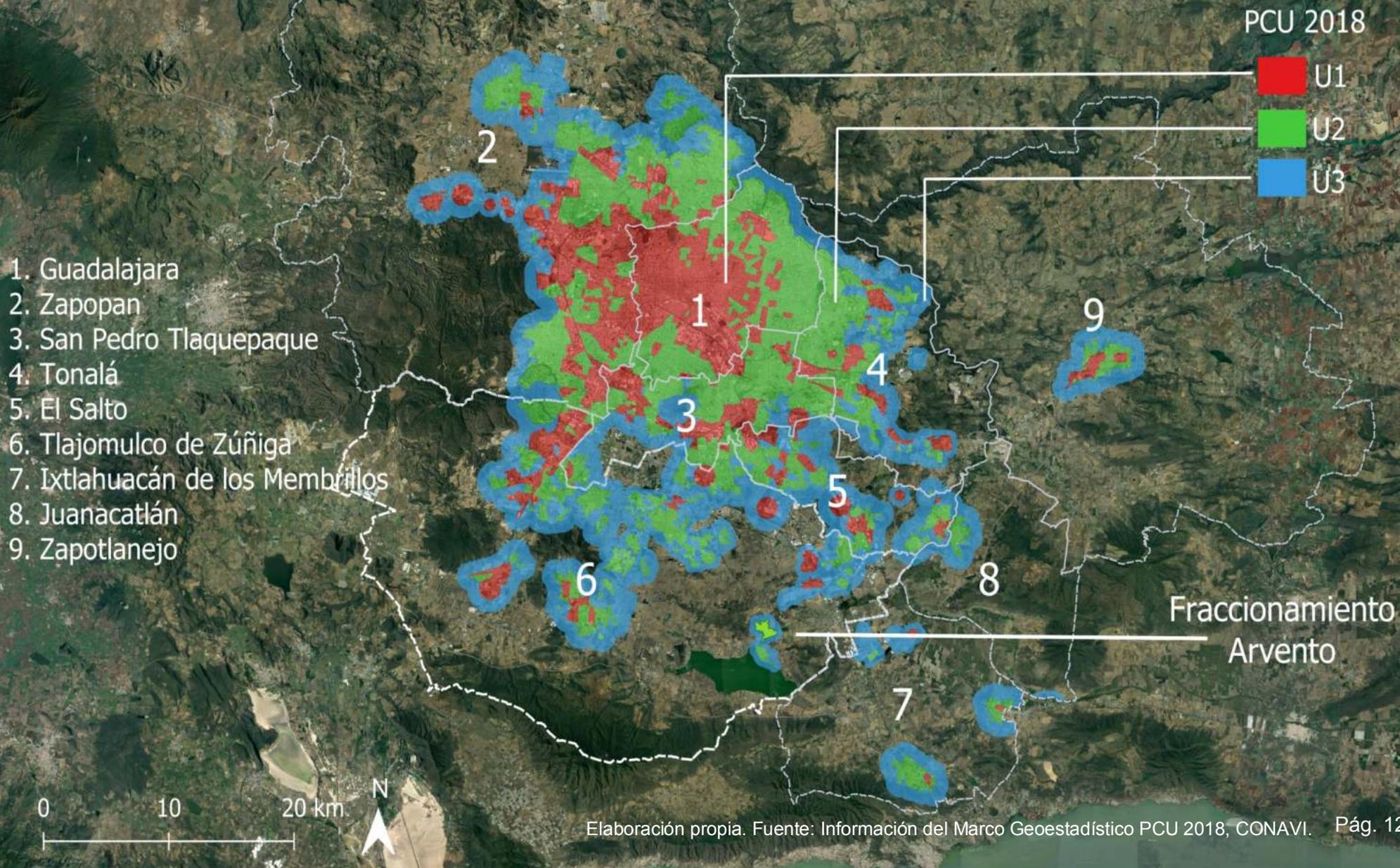


Figura 40. Rutas de Transporte Publico con Destino al Fraccionamiento Arvento

Central Vieja de Autobuses Foraneos

-  **Fraccionamiento Arvento**
-  **Delim. Municipal**
-  **Ruta 1**
-  **Ruta 2**

Fraccionamiento Arvento



Elaboración propia. Fuente: Información recolectada de trabajo de Campo y analizada en base a la Guía de Aplicación del Anexo de Puntaje de las Reglas de Operación 2015 para Desarrolladores y Verificadores

Anexo 3. Fotografías de
casas en obra negra del
Fraccionamiento Arvento,
Tlajomulco de Zúñiga



Fotografía 9. Estructura de acero para la edificación de un muro de carga con la instalación de red eléctrica en vivienda de un nivel del Fraccionamiento Arvento

Fotografía de Jessica Reveles, 2019.



Fotografía 10. Estructura de acero para la edificación del baño de dos viviendas de un nivel del Fraccionamiento Arvento.

Fotografía de Jessica Reveles, 2019.



Fotografía 11. Estructura de acero para la edificación de un muro de carga en vivienda de un nivel del Fraccionamiento Arvento

Fotografía de Jessica Reveles, 2019.

Anexo 4. Ejemplos de buenas prácticas en la construcción

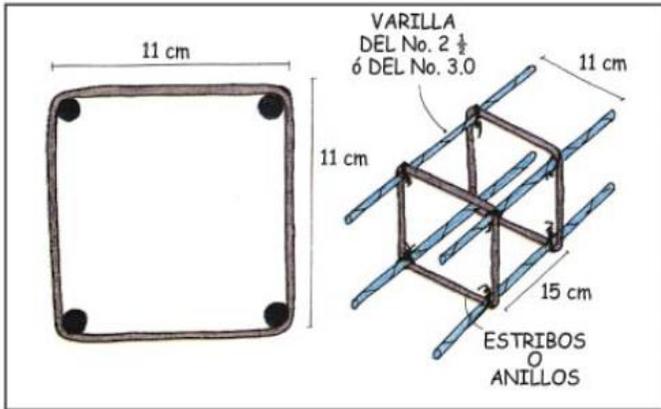


Figura 41. Ejemplo de buenas prácticas en la implementación de la varilla que da soporte a la edificación del muro de carga, con una estructura armada de acero de 11 cm como mínimo para la tipología de vivienda de un nivel del fraccionamiento Arvento.

Fuente: manual de autoconstrucción y mejoramiento de la vivienda, CEMEX 2017

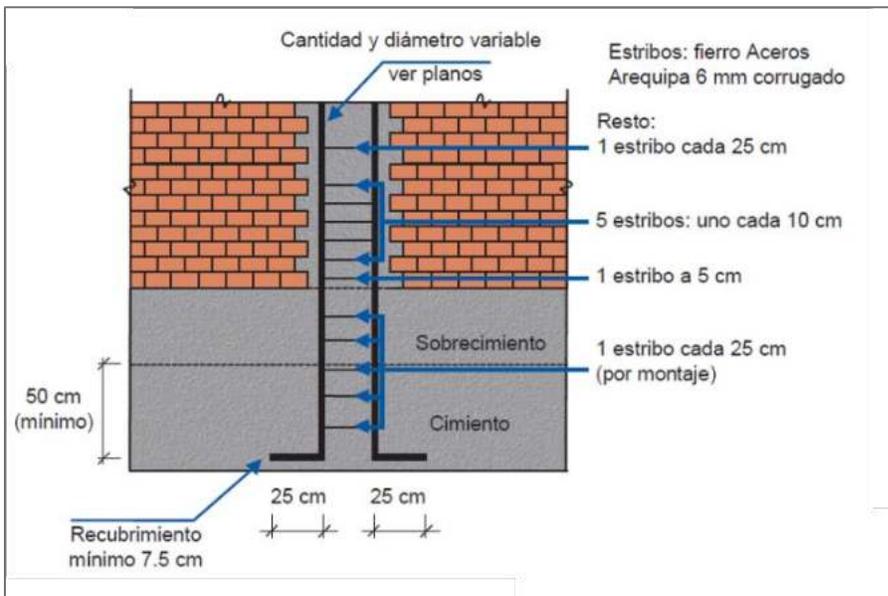
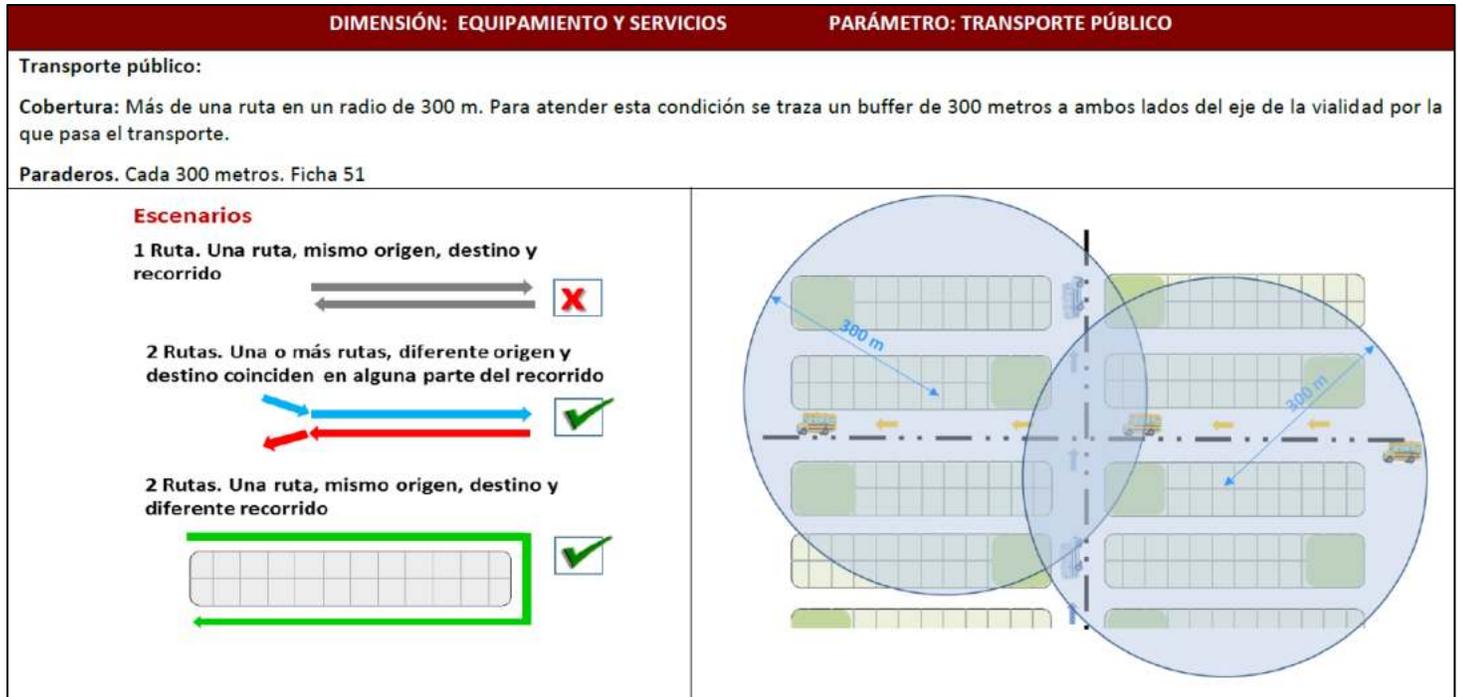


Figura 42. Ejemplo de buenas prácticas para la elaboración de la cimentación en vivienda de un nivel.

Fuente: manual de construcción de aceros Arequipa 2004

Figura 43. Ejemplo de los parámetros requeridos para la implementación del transporte público en el proceso de calificación para la adquisición de subsidio para vivienda nueva



Fuente: Extracto de la Guía de Aplicación del Anexo de Puntaje de las Reglas de Operación 2015 para Desarrolladores y Verificadores-Adquisición de vivienda nueva, página 36.

Anexo 5. Fotografías de
vivienda en obra negra
localizada en la zona
Lomas del Mirador en
Tlajomulco



Fotografía 12. Bloques de vivienda en obra negra Lomas del Mirador Tlajomulco.

Fotografía de Jessica Reveles, 2019.



Fotografía 13. Edificio en obra negra en Lomas del Mirador Tlajomulco.

Fotografía de Jessica Reveles, 2019.



Fotografía 14. Bloques de vivienda en obra negra, vandalizados y ocupados para actividades ilícitas en Lomas del Mirador Tlajomulco.

Fotografía de Jessica Reveles, 2019.

Siglas, Acrónimos y Abreviaciones

AMG: Área Metropolitana de Guadalajara

AGEB: Áreas Geoestadística Básica

BANJERCITO: Banco Nacional del Ejército

CANADEVI: Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda

CDMX: Ciudad de México

CEV: Código de Edificación de Vivienda

CICEJ: Colegio de Ingenieros Civiles del Estado de Jalisco A.C

CMIC: Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción

COEPO: Consejo Estatal de Población y Vivienda

CONABIO: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad

CONACYT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

CONAFOVI: Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda

CONAPO: Consejo Nacional de Población

CONAVI: Comisión Nacional de Vivienda

CONOREVI: Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda

COP16: La 16ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático

CORETT: Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

DENUE: Directorios Estadísticos Nacionales de Unidades Económicas

DTU: Dictamen Único de Vivienda

DUIS: Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables

FONHAPO: Fondo Nacional de Habitaciones Populares

FOVCME-20: 1er Foro Nacional de Vivienda en el Contexto Metropolitano 2020

FOVISSSTE: Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

FOVI: Fondo de operaciones y Financiamiento Bancario a la Vivienda

GAAPRO-2015DV: Guía de Aplicación del Anexo de Puntaje de las Reglas de Operación 2015 para Desarrolladores y Verificadores

GDL: Guadalajara

GEO: Grupo Especial de Operaciones

HOMEX: Desarrolladora Homex

IIEG: Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco

IJALVI: Instituto Jalisciense de la Vivienda

IMEPLAN: Instituto Metropolitano de Planeación

IMUVI-GDL: Instituto Municipal de Vivienda de Guadalajara

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

INSUS: Instituto Nacional del Suelo Sustentable

ISSFAM: Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

IVA: Inventario de Vivienda Abandonada

ONAVIS: Organismos Nacionales de Vivienda

ONU Hábitat: Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

OREVI: Organismo Regional de Vivienda

PAN: Partido Acción Nacional

PCU: Perímetros de Contención Urbana

POTMet: Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano

PRI: Partido Revolucionario Institucional

PROCURHA: Programa de Consolidación Urbana y Habitacional

PV: Política de Vivienda

RENARET: Registro Nacional de Reservas Territoriales

RUV: Registro Único de Vivienda

SAT: Servicio de Administración Tributaria

SAR: Sistema de Ahorro para el Retiro de los trabajadores

SEDATU: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

SEDECO: Secretaria de Desarrollo Económico de Jalisco

SHF: Sociedad Hipotecaria Federal

SIG: Sistema de información geográfica

SOFOLES: Sociedades Financieras de Objeto Limitado

SOFOMES: Sociedades Financieras de Objeto Múltiple

SUN: Sistema Urbano Nacional

UDG: Universidad de Guadalajara

UMAS: Unidad de Medida y Actualización

ZMG: Zona Metropolitana de Guadalajara

Referencias Bibliográficas y Otras Fuentes

- Capel, O. (2013). La morfología de las ciudades. III. Agentes urbanos y mercado inmobiliario. . Ciudad de México: Ediciones del Serbal.
- Carrillo, E. (2005). Obtenido de Gaceta udg.:
www.gaceta.udg.mx/Hemeroteca/paginas/394/394-11.pdf
- Castillo, A. D. (2016). "contención urbana" a la carta. Milenio.
- Castillo, A. d. (14 de Agosto de 2019). El Diario NTR. Obtenido de Revocaciones al Cielo, por riesgos: https://ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=132309
- CMIC, S. (2016). Desarrollos Urbanos Integrales. Obtenido de Gobierno Federal: https://www.cmic.org.mx/comisiones/sectoriales/vivienda/2011/shf/taller_duis/Presentaciones/Introducci%C3%B3n.pdf
- CONAVI. (2010). La 16ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones. Ciudad de México: Centro Urbano.
- CONAVI. (2014). Guía para la Integración del Expediente para la Evaluación de las Reservas Territoriales por Regla de Contigüidad .
- 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. (2018). Reglas de operación de la mesa de evaluación y recalificación de las reservas territoriales.
- Connolly, P. (1998). El financiamiento de vivienda en México. En &. J. M. E. Herrasti, La política habitacional en México y América Latina (págs. 19-58). Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.
- Connolly, P. (Enero de 2020). Catedra, Taller de Investigación Metropolitana III. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.

- Del Carmen Pardo, C. &. (2010). El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2009. Estrategia, redes y liderazgo. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Esquivel, M., T.; Villavicencio, J.;. (2006). "Características de la vivienda en México al año 2000",. En R. Coulomb, & M. Schteingart, Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de Hoy. (págs. 51-84). Ciudad de México: UAM.
- Fausto Brito, A., & Munguía Huato, R. (2009). Capital inmobiliario habitacional en el desarrollo metropolitana de Guadalajara. Caos y corrupción urbanística. Tercer Congreso Nacional de Suelo Urbano. Impacto de la vivienda en el Desarrollo Urbano, una mirada a la política habitacional en México., (págs. 1-21). Mérida, Yucatán.
- Federación, D. O. (2014). Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018. Ciudad de México: dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867.
- Federal, G. (2014). Perímetros de Contención Urbana. Obtenido de SEDATU: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/80337/MODELO_PCU_Reservas_Territoriales_2014.pdf
- Federal, G. (30 de abril de 2014). Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018. Obtenido de DOF: dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867
- García, M. B. (2014). En Los Silos, vecinos exigen áreas verdes y agua potable, Tlajomulco de Zuñiga. Obtenido de Canal 4 Televisa.: <https://www.youtube.com/watch?v=YkysIpRfQ0A>
- Giglia, A. (2012). El habitar y la cultura: perspectivas teóricas y de investigación. Ciudad de México: Anthropos Editorial.
- Guadalajara, I. d. (2016). Reservas Urbanas Metropolitanas. SIGmetro, POTmet. Guadalajara, Jal. .

- Guadalajara, T. (23 de octubre de 2014). En Los Silos, vecinos exigen áreas verdes y agua potable. Obtenido de Noticiero GDL Contigo:
<https://www.youtube.com/watch?v=YkysIpRfQ0A>
- Gutiérrez, F. (17 de mayo de 2017). Sedatu actualiza perímetros de contención urbana. El Economista , págs.
<https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Sedatu-actualiza-perimetros-de-contencion-urbana-20170518-0130.html>.
- Hernández, R. (2015). Casas abandonadas, crisis sin resolver en Tlajomulco. Obtenido de La Cronica de hoy:
<http://www.cronicajalisco.com/notas/2015/38517.html>
- Hernandez, R. (03 de marzo de 2015). Casas abandonadas, crisis sin resolver en Tlajomulco . Obtenido de Cronica Jalisco:
<https://www.cronicajalisco.com/notas/2015/38517.html>
- IMEPLAN. (17 de diembre de 2016). SIGmetro. Obtenido de Obtenido de
<http://sigmetro.imeplan.mx/map>
- Infonavit. (Mayo de 2012). Rehabilitación del Entorno Cd. Juárez. Obtenido de Infonavit:
http://www.cmic.org.mx/comisiones/Sectoriales/vivienda/2012/Infonavit/mun_s_y_pres/comision_mixta/sesion_109/Vivienda%20Abandonada%20-%20CNMD%20150512%20AGUSTIN%20PAULIN.pdf
- Infonavit. (mayo de 2012). Rehabilitación del Entorno Cd. Juárez. Obtenido de
http://www.cmic.org.mx/comisiones/Sectoriales/vivienda/2012/Infonavit/mun_s_y_pres/comision_mixta/sesion_109/Vivienda%20Abandonada%20-%20CNMD%20150512%20AGUSTIN%20PAULIN.pdf
- Informador, E. (14 de Abril de 2010). Pelean zona de miseria en Zapopan. Obtenido de <https://www.informador.mx/Jalisco/Pelean-zona-de-miseria-en-Zapopan-20100414-0259.html>

Informador, P. e. (25 de enero de 2010). Registra ZMG crecimiento desordenado desde hace 20 años. Obtenido de El Informador:
<https://www.informador.mx/Jalisco/Registra-ZMG-crecimiento-desordenado-desde-hace-20-anos-20100125-0196.html>

Informador, P. e. (22 de junio de 2016). Tlajomulco detecta 70 mil casas deshabitadas. Obtenido de El Informador:
<https://www.informador.mx/Jalisco/Tlajomulco-detecta-70-mil-casas-deshabitadas-20160622-0218.html>

Informador, P. e. (20 de febrero de 2017). Tlajomulco se sostiene: no permitirá casas 'huevo'. Obtenido de El informador:
<https://www.informador.mx/Jalisco/Tlajomulco-se-sostiene-no-permitira-casas-huevo-20170220-0133.html>

Iracheta, A. (2019). Mesa de Vivienda en el Contexto Metropolitano, en el marco del Foro del Vivienda 2020. Guadalajara: Universidad Autónoma Metropolitana- Azcapotzalco & La Ciudad del Urbanista.

Jalisco, E. d. (08 de febrero de 2017). Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033. Obtenido de SEPAF: <https://sepaf.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/planeacion/ped-2013-2033>

Jalisco, S. (2016). Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033. Guadalajara Jal.

Libertun de Duren, N. (2017). ¿Por qué allí? Los motivos por los que promotores privados de vivienda social construyen en las ciudades en América Latina. Washington: DC: Banco Inter- Americano de Desarrollo.

Libertun de Duren, N. (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.

- Libertun de Duren, N. (2017). LOS MOTIVOS POR LOS QUE PROMOTORES PRIVADOS DE VIVIENDA SOCIAL CONSTRUYEN EN LAS PERIFERIAS DE LAS CIUDADES DE AMÉRICA LATINA. Banco Interamericano de Desarrollo.
- López Moreno, E. (1996). La vivienda social: una historia. Guadalajara Jal. Guadalajara: Red Nacional de Investigación Urbana.
- Mazari, M., & Lomelí, L. (2015). Prólogo. En A. & Ziccardi, Política de Vivienda y Municipios en México. En A. Ziccardi, & A. González, Habitabilidad y Política de Vivienda en México (págs. 09-10). México, D.F.: Ciudad Universitaria, delegación Coyoacán C.P. 04510,: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Munguia H., R. (2007). Cambios de uso de suelo urbano y corrupción urbanística: 2º Congreso Nacional de Suelo Urbano Chihuahua, 17–19 de octubre del 2007. Chihuahua.
- 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.
- Ortiz Flores, E. (2011). Producción social de vivienda y hábitat: bases conceptuales. En C. C. Sueco, El camino posible. Producción Social del Hábitat en América Latina (págs. 17-18). San José, Costa Rica: Trilce.
- Parnreiter, C. (2015). Las ciudades latinoamericanas en la economía mundial: la geografía de centralidad económica y sus transformaciones recientes. Economía. Revista ECONOMÍAumam, 3-20.
- Patiño, L. (2006). El Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi), y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). En R. Coulomb, & M. Schteingart, Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de Hoy (págs. 243-278). Ciudad de Mexico: UAM.

- Pino Hidalgo, R. A., & Moreno Galván, F. d. (2014). LA POLÍTICA Y LA PLANIFICACIÓN URBANA DEL ESTADO. En E. Pradilla Cobos, & B. Ramírez Velázquez, Teorías sobre la ciudad en America Latina (págs. 777-820). Ciudad de México: www.editorial-ink.com.
- Población, C. N. (1994). Evolución de las Ciudades de Mexico 1900-1990. México Distrito Federal: FNUAP.
- Reza, G. &. (2013). Viviendas chatarra. Obtenido de PROCESO: <https://www.proceso.com.mx/329618/viviendas-chatarra>
- Rosique Cañas, J. (2015). Megalópolis ingobernables: más allá de las revoluciones urbanas. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Rozga Luter, R. (2002). Tres niveles conceptuales de la comprensión de planeación: planeación en general, Planeación territorial y planeación urbana y regional. En C. M. M., Planeación en México región y ambiente (págs. 36-49). Estado de México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Ruiz Durán, C. (2004). En La dimensión territorial del desarrollo económico de México (pág. 271). Ciudad de México: UNAM.
- Sánchez y Gándara, A. (2011). En Conceptos básicos de gestión ambiental y desarrollo sustentable (pág. 241). Ciudad de México: Instituto Nacional de Ecología.
- Sánchez y Gándara, A. (2011). Conceptos básicos de gestión ambiental y desarrollo sustentabl. D.F.: S. y G. editores.
- Sassen, S. (2015). Cuando la vivienda local se convierte en un instrumento financiero global. En S. Sassen, Expulsiones (págs. 139-167). Buenos Aires : Kats Editores.

- SHF. (2006). DESARROLLOS URBANOS INTEGRALES. Ciudad de México: Gobierno Federal.
- Singer, P. (Segunda edición 1998). Economía política de la urbanización. Sao Paolo, Brasil: Brasiliense, Edicoes sebrap.
- Sobrino, J. (2003). Dimensión Metropolitana del Desarrollo de Urbano. En J. Sobrino, Competitividad de las ciudades en México (págs. 183-184). Ciudad de México: Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, Colegio de México.
- Terrezas Revilla, O. (1993). Las mercancías inmobiliarias. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco (Colección de Estudios Urbanos).
- Villavicencio, J. (2006). Conjuntos y unidades habitacionales en la Ciudad de México: en busca de espacios sociales y de integración barrial. Ciudad de México: Red Nacional d Investigación Urbana, UAM-AZC.2006.
- Ziccardi, A., & González, A. (2015). Política de Vivienda y Municipios en México. En A. Ziccardi, & A. González, Habitabilidad y Política de Vivienda en México (págs. 49-68). México, D.F.: Ciudad Universitaria, delegación Coyoacán C.P. 04510, .

Tabla 16. Entrevistas realizadas

Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, CDMX

Nombre: Lic. Ana Cristina Santellanes Ruiz	
Cargo: Directora General de Expropiaciones de la SEDATU	
Fecha de entrevista: 05 de octubre de 2018	Hora de entrevista: 2:30 pm

Nombre: Nalleli Marlyn Servianski Rosario	
Cargo: Secretaria Técnica del Director General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda, SEDATU.	
Fecha de entrevista: 27 de noviembre de 2018	Hora de entrevista: 1:30 pm

Comisión Nacional de Vivienda.

Nombre: Silvia Circe Díaz Duarte	
Cargo: Subdirección de Suelo para Vivienda	
Fecha de entrevista: 22 de noviembre de 2018	Hora de entrevista: 4:15 pm
Fecha de entrevista: 27 de noviembre de 2018	Hora de entrevista: 3:45 pm

Nombre: José Antonio Pott León	
Cargo: Dirección De Suelo Infraestructura y Sustentabilidad Social de Vivienda	
Fecha de entrevista: 21 de noviembre de 2018	Hora de entrevista: 4:10 PM
Fecha de entrevista: 28 de noviembre de 2018	Hora de entrevista: 4:25 pm

Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, Delegación Jalisco

Nombre: Edgar Rábago Bricio	
Cargo: Coordinador de diversos programas en SEDATU-Jalisco	
Fecha de entrevista: 12 de septiembre de 2018	Hora de entrevista: 12:30pm

Nombre: Álvaro Antón	
Cargo: Encargado de las opiniones técnicas en SEDATU-Jalisco	
Fecha de entrevista: 12 de septiembre de 2018	Hora de entrevista: 12:00pm

Nombre: Adán Christopher García Avalo	
Cargo: Coordinador del Programa de Apoyo a la Vivienda en SEDATU-Jalisco	
Fecha de entrevista: 13 de septiembre de 2018	Hora de entrevista: 11:00am

Instituto Jalisciense de la Vivienda

Nombre: Lic. Oscar Alvarado Castellanos	
Cargo: Director de Gestión sectorial y Políticas Publicas	
Fecha de entrevista: 14 de septiembre de 2018	Hora de entrevista: 10:00 am
Fecha de entrevista:	Hora de entrevista:

Instituto Municipal de la Vivienda, Guadalajara Jalisco

Nombre: Lic. Urb. Rogelio Loera	
Cargo: Coordinador Gestión Integral de la Ciudad	
Fecha de entrevista: 24 de agosto de 2018	Hora de entrevista: 6:00pm

Índice de Figura, Tablas y Fotografías

Figura 1. Árbol de Problemas para Determinar Hipótesis de Tesis	20
Figura 2. Perímetros de Contención Urbana del Área Metropolitana de Guadalajara 2018	24
Figura 3. Fórmula de los Perímetros de Contención Urbana-U1	26
Figura 4. Fórmula de los Perímetros de Contención Urbana-U1. Relación del Personal Ocupado	26
Figura 5. Fórmula de los Perímetros de Contención Urbana-U1. Relación de la Población Ocupada.....	27
Figura 6. Resultado de la Fórmula de los Perímetros de Contención Urbana-U1	27
Figura 7. Perímetros de Contención Urbana-U1, AMG	28
Figura 8. Fórmula de los Perímetros de Contención Urbana-U2, Viviendas por Hectárea	29
Figura 9. Perímetros de Contención Urbana-U2, AMG	29
Figura 10. Perímetros de Contención Urbana-U3, AMG	31
Figura 11. Evaluación de las Reservas Territoriales por Regla de Contigüidad 2014.....	33
Figura 12. Actualización de los Perímetros de Contención Urbana en el AMG 2013-2018	35
Figura 13. Plataforma Virtual del Registro Nacional de Reservas Territoriales	36
Figura 14. Fragmento de la Publicación de los Perímetros de Contención Urbana. Ubicación de Reservas Territoriales	41
Figura 15. Mesa de Evaluación y Recalificación de las Reservas Territoriales ..	42
Figura 16. Deficit del 25% en los AGEB que Representan los Perímetros U2	45

Figura 17. Comparación de la Fórmula de los PCU de la AMG	48
Figura 18. Delimitación del Bosque de la Primavera	49
Figura 19. Grados de Marginación en la Población Aledaña al Bosque de la Primavera	50
Figura 20. Reserva Urbana de Uso Habitacional en el AMG, PCU 2018	52
Figura 21. Comparación de los Perímetros de Contención Urbana del AMG, 2013-2018.....	56
Figura 22. Mapa de Distritos Municipales, Reservas Urbanas y Fraccionamientos de Tlajomulco de Zúñiga con Actualización hasta 2019	59
Figura 23. Pirmer Actualización de los PCU 2013-2014.....	60
Figura 24. Integración del Fracc. Arvento en la Actualización de los PCU 2013-2015.....	62
Figura 25. Radio de Cercanías al Fraccionamiento Arvento para su Incorporación a los PCU 2015	63
Figura 26. Paradores de Transporte Publico en el Fraccionamiento Arvento	67
Figura 27. Distancias Aproximadas de Comunica del Fraccionamiento Arvento a las Vialidades más Cercana	68
Figura 28. Radio de Cobertura del Equipamiento Educativo.....	69
Figura 29. Muestra de la Cobertura del Programa de Consolidación de Reservas Urbanas	75
Figura 30. Cadena de Actores de	79
Figura 31. Cadena	82
Figura 32. Ciclo del Subsidio de Vivienda según Personal del IJALVI	84
Figura 33. Esquema de Subsidio de Vivienda a Partir de las Entrevistas con CONAVI.....	88

Figura 34. Planificación de las Mesas de Vivienda en el Marco del Foro de Vivienda en el Contexto Metropolitano	91
Figura 35. PCU 2013.....	125
Figura 36. PCU 2014.....	126
Figura 37. PCU 2015.....	127
Figura 38. PCU 2017	128
Figura 39. PCU 2018.....	129
Figura 40. Rutas de Transporte Publico con Destino al Fraccionamiento Arvento	130
Figura 41. Ejemplo de buenas prácticas en la implementación de la varilla que da soporte a la edificación del muro de carga, con una estructura armada de acero de 11 cm como mínimo para la tipología de vivienda de un nivel del fraccionamiento Arvento.	135
Figura 42. Ejemplo de buenas prácticas para la elaboración de la cimentación en vivienda de un nivel.	135
Figura 43. Ejemplo de los parámetros requeridos para la implementación del transporte público en el proceso de calificación para la adquisición de subsidio para vivienda nueva	136

Tabla 1. Puntaje de los Perímetros de Contención Urbana 2018.....	25
Tabla 2. Distancia Máxima del Perímetro de U1 y U2 al Límite del Buffer U3	30
Tabla 3. Reglas de Contigüidad para la Incorporación a los PCU 2014-2018	34
Tabla 4. Criterios de Calificación Utilizados para las Reservas Territoriales de la RENARET	38
Tabla 5. Reservas Territoriales a Nivel Nacional por Contorno de PCU 2014-2018	40
Tabla 6. Registro CONAVI de Reservas Territoriales del Área Metropolitana de Guadalajara por Contorno 2014-2018	46
Tabla 7. Reservas Territoriales de los Municipios del Área Metropolitana de Guadalajara por PCU 2014-2018.....	53
Tabla 8. Reservas Territoriales de los Municipios del Área Metropolitana de Guadalajara, Clasificación “1OTRO” por PCU 2014-2018.....	54
Tabla 9. Datos Económicos, Población y Vivienda del Fraccionamiento Arvento .	64
Tabla 10. Parámetro de Puntaje 2015, Equipamiento de Vivienda de Interés Social	65
Tabla 11. Parámetro de Puntaje 2015, Equipamiento Utilizado para Calificar el Fraccionamiento Arvento.....	72
Tabla 12. Notas periodísticas Relacionadas a la Problemática de la Vivienda Antes de la Implementación de los PCU	115
Tabla 13. Notas Periodísticas Relacionadas a la Problemática de la Vivienda Durante la Implementación de los PCU.	116
Tabla 14. Reservas Territoriales de la Zona Metropolitana de Guadalajara por PCU 2014-2018	121
Tabla 15. Licencia de Urbanización de Fraccionamiento Arvento Autorización de Proyecto Definitivo de Urbanización en 2010.....	122
Tabla 16. Entrevistas realizadas.....	149

Fotografía 1. Valle de Tlajomulco de Zúñiga 2019. Casas abandonas por la constructora incorporadas a los PCU. Fotografía de Jessica Reveles, 2019.....	57
Fotografía 2. Tipología de Vivienda Vertical en Fraccionamiento Arvento	70
Fotografía 3. Estructura de acero para la edificación en vivienda de un nivel del Fraccionamiento Arvento.....	76
Fotografía 4. El soporte del muro de carga es una varilla de acero de media pulgada recubierta por 4 cm de cemento de cada lado, en vivienda de un nivel del Fraccionamiento Arvento	76
Fotografía 5. Losa de cimentación para vivienda de un nivel del fraccionamiento Arvento, hecha de hormigón recostada sobre plástico para evitar la filtración de la humedad del terreno lacustre.	77
Fotografía 6. 1ra Mesa de Vivienda en el Contexto Metropolitano	94
Fotografía 7. 2da Mesa de Vivienda en el Contexto Metropolitano	98
Fotografía 8. 3ra Mesa de Vivienda en el Contexto Metropolitano	101
Fotografía 9. Estructura de acero para la edificación de un muro de carga con la instalación de red eléctrica en vivienda de un nivel del Fraccionamiento Arvento	133
Fotografía 10. Estructura de acero para la edificación del baño de dos viviendas de un nivel del Fraccionamiento Arvento.....	133
Fotografía 11. Estructura de acero para la edificación de un muro de carga en vivienda de un nivel del Fraccionamiento Arvento	133
Fotografía 12. Bloques de vivienda en obra negra Lomas del Mirador Tlajomulco.	139
Fotografía 13. Edificio en obra negra en Lomas del Mirador Tlajomulco.	139

Fotografía 14. Bloques de vivienda en obra negra, vandalizados y ocupados para actividades ilícitas en Lomas del Mirador Tlajomulco. 139