

**(In) cumplimiento del derecho a una
vivienda digna y decorosa.
Cuentas pendientes de la política habitacional mexicana
(1970-2020)**

*(Un) fulfillment of the right to adequate housing.
Unresolved issues of Mexico's housing policy
(1970-2020)*

Por Bernadette Gordyn* y Ana Ruiz Nieves**

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2020.

Fecha de Aceptación: 15 de septiembre de 2020.

RESUMEN

El objetivo de este artículo de investigación es estudiar los logros de las políticas de vivienda implementadas en México en las últimas décadas e indagar sobre algunos de sus principales desafíos por resolver a fin de garantizar el derecho a una vivienda adecuada de acceso universal. México posee una larga trayectoria en materia de producción de vivienda social, guiada por un robusto y complejo sistema institucio-

nal y normativo que ha permitido brindar soluciones de vivienda a sus ciudadanos por más de cinco décadas. A pesar de los grandes logros en términos de reducción del déficit cuantitativo es evidente que el derecho a la vivienda digna y decorosa que promueve la Constitución mexicana todavía no puede ejercerse en igualdad de condiciones por todas las personas ni en todos los territorios del país. Entre los principales retos que enfrenta la política habitacional

* Arquitecta por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Urbanismo por la Universidad Politécnica de Cataluña, España y la Katholieke Universiteit Leuven. Docente de Planificación Urbana en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UBA. Consultora en Desarrollo Urbano para Latinoamérica en organismos multilaterales. Correo electrónico: begordyn@gmail.com

** Ana Ruiz Nieves es Arquitecta por la Universidad de Valladolid. Magister en desarrollo urbano y territorial por la Universidad Politécnica de Cataluña, España. Consultora con amplia experiencia en España y Latinoamérica en gobiernos y organismos internacionales. Correo electrónico: anaruiZNieves@yahoo.es

mexicana, se destaca la falta de articulación entre las políticas territoriales, urbanas y de vivienda y un escenario deficitario en términos socioeconómicos y ambientales, producto de construcción masiva de vivienda en la periferia de las ciudades. Las estrategias para mitigar los impactos de este modelo deberán buscar el restablecimiento del equilibrio ecológico en el territorio y la atención a las diversas formas de habitar, tanto en los nuevos crecimientos previstos, como a partir de la regeneración del parque habitacional existente. Por otro lado, se identifican grupos de población en condiciones de pobreza y/o vulnerabilidad laboral y de ingreso que enfrentan desigualdades sistémicas para acceder a una solución habitacional. El reto sigue siendo la mejora de los mecanismos de focalización de subsidios, la diversificación de soluciones, priorizando los programas de autoconstrucción asistida, ampliación y mejoramiento de vivienda, y la implementación de programas integrales de mejoramiento de barrios de barrios integrales, que puedan dar respuestas a medida para cada uno de los grupos vulnerables y apoyar de esta manera sus necesidades habitacionales. El escenario actual de pandemia supone un intensificador de los retos existentes en la vivienda mexicana, pero también la oportunidad de replantear políticas y programas para que la producción y sobre todo la rehabilitación de vivienda puedan posicionarse como un elemento central para atender en el mediano plazo la crisis del COVID-19 a nivel ambiental, económico y social.

Palabras clave: *Política Habitacional Mexicana, Vivienda Digna y Decorosa, Desarticulación Institucional, Expansión Urbana, Grupos Vulnerables.*

ABSTRACT

The objective of this work is to study the achievements of the housing policies implemented in Mexico in recent decades, and to inquire about some of the main challenges to be solved to guarantee the right to adequate housing

with universal access. Mexico has a long-standing record in the production of social housing, mainly guided by a robust and complex institutional and regulatory framework, which has allowed the provision of housing solutions to its citizens for more than five decades. Despite its significant achievements in reducing the quantitative deficit, not all Mexicans are able to exercise in equal conditions their right to decent housing promoted by the National Constitution. The lack of articulation between territorial, urban and housing policies and the social, economic and environmental impacts produced by a massive housing construction in the periphery of cities, stand out as major challenges for Mexico's housing sector. Strategies to mitigate the effects of this model should seek to reestablish an ecological balance in the territory and the cultural adaption to different ways of living, both in new housing projects, and from the urban regeneration of the existing housing stock. On the other hand, population groups living in poverty and/or with vulnerable employment and income conditions, face systemic inequalities in accessing adequate housing. The improvement of subsidy targeting mechanisms, the promotion of diversified housing solutions, prioritizing technically assisted self-construction, housing expansion and housing improvement programs, or the implementation of integral neighborhood upgrading programs, which provide specific and targeted responses to these vulnerable groups, remain as a pending debt. The current scenario of the COVID-19 pandemic intensifies the current challenges faced by the housing system; however, it also represents an opportunity to rethink public policies and programs in order to position the production and the rehabilitation of housing as a central element to address the pandemic-related crisis in the medium-term, from an environmental, economic and social perspective.

Keywords: *Mexican Housing Policy, Adequate Housing, Institutional Disarticulation, Urban Expansion, Vulnerable Groups.*

Introducción

Disfrutar de una vivienda *digna y decorosa* es un derecho de todos los mexicanos, establecido en el artículo 4° de su Constitución. Según la Ley de Vivienda (2006), para que una vivienda sea considerada como tal, deberá cumplir con las disposiciones jurídicas en materia de asentamientos humanos, construcción, habitabilidad y salubridad; garantizar el acceso a servicios básicos, brindar seguridad en la tenencia y contemplar criterios de riesgo de desastres, su prevención y la protección física de sus ocupantes ante potenciales eventos. La misma Ley dispone principios de equidad e inclusión social en su aplicación, buscando que toda persona, independiente de su origen étnico, género, edad, discapacidad, condición socioeconómica, de salud, religión, ideología política o estado civil, pueda ejercer su derecho a la vivienda.

México posee una larga trayectoria en materia de producción de vivienda social, guiada por un robusto y complejo sistema institucional y normativo, que ha buscado dar soluciones de vivienda a sus habitantes por más de cinco décadas. A pesar de sus grandes logros en términos de reducción del déficit cuantitativo, numerosos estudios evidencian que el derecho a la vivienda digna y decorosa todavía no se garantiza plenamente en el país. La producción masiva de vivienda social, particularmente en las periferias urbanas, iniciada desde los años '90 por desarrolladores inmobiliarios, ha provocado una larga lista de externalidades negativas, tanto para sus residentes, como para los municipios que los acogieron y para las ciudades y el medio ambiente. La localización de las viviendas en las periferias de las ciudades genera un consumo insostenible de recursos, impide un acceso adecuado a infraestructuras, servicios urbanos y oportunidades de empleo y aumenta la segregación socioespacial y las vulnerabilidades existentes en los grupos de población más desfavorecidos. El modelo habitacional e institucional consolidado a través de los años, ha desestimado en gran parte las necesidades de suelo y vivienda

de las personas sin acceso a la seguridad social o con ingresos insuficientes para adquirir una vivienda mediante un crédito hipotecario. Las alternativas que han encontrado estos grupos fueron la autoproducción en lote propio, generalmente sin asistencia técnica ni financiamiento externo, y, en casos extremos, la ocupación de zonas de riesgo, sin infraestructuras básicas, y/o no susceptibles de urbanización.

En este marco, el objetivo de este artículo de investigación es estudiar los logros de las políticas de vivienda implementadas en México en las últimas décadas e indagar sobre algunos de sus principales desafíos por resolver para garantizar el derecho a una vivienda adecuada de acceso universal. El artículo comienza con una breve reseña de la evolución del sistema institucional de vivienda y sus políticas y logros asociados. El apartado siguiente elabora un análisis de las condicionantes impuestas por una escasa articulación entre las políticas de desarrollo territorial, planificación urbana y de vivienda y los impactos ambientales, económicos, sociales y de gobernanza derivados de la construcción masiva de vivienda periférica. A continuación, se estudia la situación de la población no atendida por la política de vivienda, se analiza el rezago habitacional y se identifica a los grupos más vulnerables en términos de acceso a una vivienda adecuada. En el último apartado, se esbozan algunas reflexiones sobre la situación actual que enfrenta la política de vivienda en México, entendiendo el valor de oportunidad de la misma como estrategia para abordar el escenario sobrevenido a partir de la crisis causada por la pandemia del COVID-19.

1. Evolución del sistema institucional de vivienda, políticas y logros

La política habitacional mexicana ha ido evolucionando, junto con su sistema institucional, al compás de los cambios de concepción que han tenido la vivienda y el rol del Estado en la producción habitacional, tanto a nivel internacional como local. Desde inicios de los años '70 se

establece un Sistema Institucional de Vivienda (en adelante, SIV) que ha permitido implantar un sólido y complejo marco legal y normativo y que regula específicamente la producción habitacional. La institución a cargo de guiar la política nacional de desarrollo territorial, desarrollo urbano y vivienda ha ido cambiando¹, hasta la creación en 2013 de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), líder del sector de la vivienda hasta el día de hoy. Otro eslabón clave es la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), que formula, conduce y evalúa la política nacional de vivienda y ejerce los recursos federales para subsidios habitacionales. Entre muchos otros organismos, el SIV también incluye a un conjunto de instituciones

encargadas de atender las necesidades habitacionales de diferentes sectores de la población. Entre ellas, se destacan 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 (FOVISSSTE), abocados a la atención de empleados formales con ingresos bajos y medios, a partir de los recursos provenientes del 5% del salario de los trabajadores. El Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), cuyo presupuesto de operación proviene de los recursos fiscales de la Federación, se ocupa de atender a personas en condiciones de pobreza y sin empleo formal (véase, Tabla 1).”

Tabla 1.
Organismos del Sistema Institucional de Vivienda

Organismo	Año de creación	Responsabilidad
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)	2013	Coordinar las políticas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda a nivel federal.
Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)	2006	Formular, conducir y evaluar la política nacional de vivienda. Ejerce los recursos federales para subsidios habitacionales y apoya la producción social de vivienda.
Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo)	1947 (Fondo de Casas Baratas)	Otorgar créditos a través de intermediarios financieros para desarrollar programas de vivienda urbana y rural, principalmente para personas en situación de pobreza.
Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS)	2016 (sustituye a la CORETT, creada en 1973)	Planear, implementar y ejecutar acciones para la gestión y regularización del suelo, a partir de criterios de desarrollo territorial.

1 Esta responsabilidad recae durante los primeros años en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) (1976), se transfiere a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1982); luego,

pasa a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (1992) y se deriva finalmente a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) creada en el año 2013.

<p>Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)</p>	<p>1972</p>	<p>Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda; operar un sistema de financiamiento para la adquisición de vivienda en propiedad, para la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento habitacional, y para el pago de pasivos contraídos por estos conceptos, y coordinar y financiar programas de construcción habitacional destinados a ser adquiridos por los trabajadores. Atiende a la población con empleo formal en el sector privado.</p>
<p>Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste)</p>	<p>1972</p>	<p>Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores al servicio del Estado obtener préstamos para la adquisición, reparación, ampliación, mejoramiento de viviendas, así como para el pago de pasivos por estos conceptos.</p>
<p>Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM)</p>	<p>1976</p>	<p>Administrar los recursos del Fondo de la Vivienda para los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, operar un sistema de financiamiento para la adquisición de viviendas en propiedad; la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento habitacional, y el pago de pasivos contraídos por estos conceptos.</p>
<p>Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)</p>	<p>2001</p>	<p>Impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de crédito y garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de vivienda, preferentemente de interés social.</p>
<p>Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi)</p>	<p>1963 (Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda)</p>	<p>Otorgar apoyos financieros y garantías para la construcción y adquisición de vivienda de interés social canalizando los recursos a través de los intermediarios financieros.</p>
<p>Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras)</p>	<p>1933 (Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas)</p>	<p>Fomentar proyectos de inversión pública o privada para infraestructura urbana y servicios públicos relacionados con el desarrollo urbano.</p>
<p>Secretarías estatales de desarrollo urbano y vivienda</p>		<p>Diseñar, coordinar e implementar la política territorial, urbana y habitacional de los estados.</p>

Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS)		Aplicar programas, acciones e inversiones desarrolladas en sus entidades.
Organismos municipales de vivienda		Fomentar, promover e impulsar acciones de vivienda para familias de bajos ingresos.
Banca y Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (Sofomes)		Proporcionar créditos puente para la construcción de desarrollos habitacionales y créditos individuales para los demandantes de vivienda de los sectores medios y altos.

Fuente: ONU-Habitat, 2018 y sitios web de cada institución.

Desde su creación, el sistema institucional ha ido evolucionando. Se fundaron nuevas instituciones, cesaron otras y modificaron las operatorias de las existentes, en sintonía con los vaivenes económicos y con los cambios administrativos y sus distintas orientaciones políticas que transitaron diferentes etapas en las últimas cinco décadas. Desde los años sesenta hasta inicios de los noventa, el Estado actúa principalmente como promotor de vivienda social, orientando su accionar en la materia desde un modelo intervencionista, caracterizado por una importante regulación pública del suelo y la definición de criterios de localización de la oferta habitacional. Los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS) se crean y se consolidan en este período y tienen una participación significativa en la totalidad del otorgamiento de financiamientos y de subsidios habitacionales, siendo responsables de casi la mitad de las 3.6 millones de soluciones otorgadas entre 1973 y 1992 (SNIIV CONAVI, 2020). Esto explica en parte la relevante mejoría en la calidad de las viviendas que se registra entre 1970 y 1990: la proporción de habitaciones con techos con materiales duraderos pasa de 35% al 50%; las viviendas con muros durables aumentan del 45% al 70%, y aquellas construidas con materiales durables en pisos escalan del 60%

a un 80% entre los mismos años (OCDE, 2015). Dos cambios normativos realizados en este período tienen impactos relevantes para el desarrollo posterior de las ciudades mexicanas: la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH, 1976) y la reformulación del artículo 115 constitucional (1983). Estos conceden a los municipios la facultad de conducir el desarrollo urbano en sus territorios, definir usos de suelo, otorgar licencias y permisos de construcción y proveer la mayoría de los servicios públicos. A pesar de recibir por ley nuevas responsabilidades, los capacidades y recursos de los municipios no fueron fortalecidos.

Hacia principios de los años '90, el bajo crecimiento económico y la alta inflación provocaron el encarecimiento de los créditos hipotecarios, el consecuente aumento en los índices de morosidad y, finalmente, problemas de descapitalización en los fondos de vivienda. Estas condiciones, aunadas a un contexto internacional que empieza a concebir a la vivienda como un bien mercantil, llevan al Estado a abandonar el enfoque de intervención directa en el desarrollo y la construcción de vivienda, para adoptar un rol facilitador de la actividad. El cambio de modelo se pone de manifiesto en dos reformas que serán trascendentales para la política de suelo y de vivienda en el

país. A partir de la modificación de la ley del INFONAVIT en 1992, la operación del Instituto se orienta al otorgamiento de créditos para la adquisición de vivienda construida por el sector privado. Esto abre la escena del sector a intermediarios financieros e incrementa notablemente la participación del sector privado en la producción de vivienda. Por otro lado, la reforma de la Ley Agraria permite la desincorporación del suelo ejidal del régimen agrario y, de esa manera, su incorporación a los procesos de urbanización. Esta reforma es funcional al auge inmobiliario, proveyendo una parte sustancial del suelo necesario para que el impulso a la construcción de vivienda se concrete (Olivera, 2015). Aunado a estas reformas, la creciente demanda habitacional y la función catalizadora de la economía nacional que adquiere la industria de la construcción, promueven una producción masiva de vivienda durante más de dos décadas. El número de créditos y subsidios otorgados en el país pasa de 3.1 millones entre 1980 y 1992 a 9 millones entre 1993 y 2006 (SNIIV, CONAVI, 2020). Del total, más del 60% son asignados a la adquisición de vivienda nueva.

A partir del 1997, por primera vez, se otorgan subsidios federales para la adquisición de viviendas a los derechohabientes de menores ingresos. Estos subsidios, junto con la implementación de nuevos programas dirigidos a familias de bajos ingresos, como el “Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Progresiva” y “Esta es Tu Casa” y las presiones de los desarrolladores, provocan un acelerado incremento del financiamiento para adquisición de unidades nuevas de bajo costo, localizadas principalmente en zonas periféricas de las ciudades (ONU-Habitat, 2018). Iniciado el siglo XXI, en línea con agendas globales que instalan nociones de desarrollo sostenible y ante una clara necesidad de mejorar la articulación entre la planificación territorial, la planificación urbana y de vivienda, comienza una nueva etapa de reestructuración institucional,

normativa y programática para el sector. Algunas de las iniciativas más significativas incluyen la promulgación de la Ley de Vivienda (2006) y de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) y la creación de la SEDATU (2013). A partir de la puesta en marcha de programas promovidos desde las ONAVIS como “Producción Social de Vivienda Asistida” o “Mejoravit”, desde 2007, se evidencia una diversificación creciente en el financiamiento habitacional, tomando mayor relevancia las acciones de mejoramiento y ampliación y la producción social asistida (autoconstrucción). Apoyado por estas medidas, el rezago habitacional² disminuye 5.4 puntos entre el año 2008 y el 2016 (CONAVI, 2017). En este periodo, algunas de las grandes desarrolladoras que habían desempeñado un rol central en la producción masiva de viviendas en zonas alejadas de la ciudad, se declararon en concurso mercantil, lo que provoca un reordenamiento del mercado hacia firmas constructoras de tamaño medio y mayor presencia local (ONU-Habitat, 2018).

El INFONAVIT redefine su misión y visión en esta nueva fase, en búsqueda de recuperar en cierta medida una función más proactiva en la generación de bienestar social. Se desarrollan nuevos programas que preten-

2 En México, el rezago habitacional medido por la Comisión Nacional de Vivienda se refiere a las viviendas que por sus materiales de edificación (de paredes, techo y piso) o espacio (hacinamiento, y disponibilidad de excusado), se encuentran en deterioro y no logran satisfacer un mínimo de bienestar para sus ocupantes. Por otro lado, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) contempla en su medición multidimensional de la pobreza el indicador de carencia por calidad y espacios de la vivienda.

den mejorar el entorno de las viviendas y la cohesión de la comunidad, la sostenibilidad y la mejora de la calidad de vida en general. Con este cambio, el Instituto asume parte de su responsabilidad por los impactos que la vivienda periférica financiada e incluso sus metas anuales cuantitativas han tenido sobre la calidad de vida de los derechohabientes. En los años 2017 y 2018, el Infonavit desarrolla junto con Naciones Unidas el proyecto “El Infonavit liderando la Agenda 2030”, donde se evidencia la intención de promover el desarrollo sostenible a través de la actividad del Instituto y se realiza una revisión crítica de lo acontecido en materia de vivienda en la historia reciente de México. En la práctica, los nuevos valores del Instituto parecen no permear eficazmente hacia todas las áreas actores decisorios en el Instituto y oficinas descentralizadas estatales (las delegaciones), conviviendo múltiples lógicas de acuerdo con el contexto político, económico y social de cada jurisdicción (Ramírez De la Cruz y Arellano Gault, 2014).

A pesar de los avances, aún resta un camino por recorrer en la respuesta de la política habitacional mexicana ante las necesidades de vivienda de la población. A nivel nacional, cerca de 9.2 millones de viviendas se encuentran en condición de rezago habitacional, es decir, que sus materiales de techos, muros o pisos son considerados precarios, no cuentan con excusado o presentan espacios insuficientes para albergar a sus residentes (hacinamiento) (CONAVI, 2017). Si bien se implementan estrategias de financiamiento y subsidio que permiten atender a trabajadores formales de bajo ingreso, las necesidades de suelo y vivienda de las personas sin acceso a la seguridad social o con ingresos insuficientes para adquirir una vivienda mediante un crédito hipotecario son mayormente desatendidas.

2. Efectos territoriales de la política de vivienda

(Des)articulación de la vivienda en los procesos de planificación

México presenta algunas carencias importantes en cuanto a la articulación de sus políticas de ordenamiento territorial, urbano y de vivienda. En primer lugar, a la difícil integración entre los planes de Ordenamiento Territorial y de Ordenamiento Ecológico Territorial, un aspecto discutido por diversos autores en México, se suma la complejidad de integrar las escalas estatal, regional y municipal. El ámbito superpuesto de los planes y las injerencias de unos planes en las competencias de otros, pueden generar confusión a la hora de aplicar las disposiciones de los mismos y restan eficacia a la gestión territorial en general.

En el año 2013, la creación de la SEDATU y la actualización de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en el año 2016, buscaron promover una mejor coordinación interinstitucional y definir sus responsabilidades de cada actor en materia habitacional y urbana (OCDE, 2015). Si bien la Ley establece dos años de plazo para que los estados formulen o adecuen sus planes estatales rectores y para la actualización de los planes municipales en los asentamientos de más de 100,000 habitantes, la implementación de esta disposición transitoria ha sido de muy bajo alcance hasta la fecha. La propia SEDATU refiere que, a pesar de que casi todos los municipios urbanos del país cuentan con un programa municipal de desarrollo urbano, la mayoría de estos instrumentos se encuentran desactualizados o su contenido no permite una adecuada planificación y gestión del territorio (ONU-Habitat, 2018). Por otro lado, pese a que el 70% de la superficie de las ciudades está conformado por vivienda, estos planes y programas no tienen vínculos o lineamientos sobre los estándares

de vivienda deseables. La falta de una planificación de las políticas habitacionales en una escala espacial y temporal de tipo territorial, genera una pérdida de eficacia que presenta un escenario muy vulnerable ante las necesidades habitacionales del país.

Como resultado de la escasa coordinación entre la Federación, los gobiernos estatales y las autoridades municipales y de una relajación de los criterios intervencionistas en materia de vivienda desde los años '90, se favorece la construcción masiva de vivienda económica, localizada en suelo no urbanizado y alejada de los centros urbanos, por parte de promotores privados. Este modelo de crecimientos residenciales periféricos, tutelado por la voracidad del mercado inmobiliario, en parte, responde al elevado costo del suelo en zonas urbanas consolidadas y también a la ausencia de herramientas eficaces de planificación de los crecimientos y de la gestión del suelo en el desarrollo urbano. La prevalencia de incentivos a la construcción de vivienda nueva frente a otras soluciones habitacionales y el papel decisivo de los desarrolladores privados, en busca de la máxima rentabilidad, generan un modelo de vivienda mal localizada en el que el resto de actores involucrados en la función social de la propiedad son esencialmente excluidos de la toma de decisiones. Los últimos dos Programas Nacionales de Vivienda (2014-2018 y el recientemente publicado 2019-2024) reconocen la necesidad de poner a la vivienda como elemento central en la planificación del territorio. Como parte de estos

objetivos, en 2014, la SEDATU establece los Polígonos de Crecimiento Urbano (PCU), una herramienta para incentivar la construcción de vivienda bien localizada mediante la priorización de subsidios en zonas consolidadas. La delimitación se realiza a partir de parámetros como densidad de población, oferta de empleos, nivel de equipamiento y acceso a servicios, siendo los PCU tipo U1 zonas urbanas consolidadas y zonas tipo U3 zonas contiguas a la ciudad, con escasa consolidación. Si bien la herramienta puede cumplir un rol fundamental ante la falta de planes o programas locales de desarrollo urbano actualizados y vigentes, los datos indican que no ha sido suficiente para promover la construcción de vivienda en áreas consolidadas.

Entre 2014 y 2017, más del 65% de las 2.2 millones de viviendas construidas con financiamiento de las ONAVIS se localizan en zonas periféricas, en áreas de PCU tipo U3 y fuera de ellos, y sólo el 8% son construidas en zonas altamente consolidadas (PCU tipo U1) (ONU-Habitat 2018). Estos procesos expansivos generan un consumo territorial sin precedentes en el país. Si entre 1980 y 2017, la población urbana de México crece a una tasa anual de 2.4%, la superficie de sus ciudades lo hace a un ritmo de 5.4% al año, es decir, 2.3 veces más rápido (ONU-Habitat, 2018). Además, es destacable la baja densidad de estos crecimientos y el simultáneo despoblamiento de los centros urbanos, que entre 2000 y 2010 supone una reducción del 7,5 de la densidad de población intraurbana (OCDE, 2015).

Imagen 1
Crecimiento formal e informal en la periferia de
Cabo San Lucas, Baja California Sur



Fuente: Foto de Bogdan Ilie.

Externalidades ambientales

La dinámica continuada de expansión urbana en baja densidad tiene graves impactos ambientales como consecuencia del aumento desproporcionado de la artificialización de suelo, la deforestación de entornos naturales sensibles, la generación de residuos, el estrés hídrico y la contaminación del aire, cuerpos de agua y suelo (ONU Habitat 2018). La dis-

ponibilidad de agua *per cápita* se ha reducido a la mitad, situación que se agrava si se analiza por territorios, puesto que las regiones del norte del país ya presentan graves desabastos de agua. En los estados del norte, donde la construcción de viviendas ha sido más elevada, el grado de presión hídrica supera el 40% (SEMARNAT, 2013), habiéndose incrementado ostensiblemente la generación de aguas

residuales³. México presenta una de las tasas más elevadas de deforestación en términos absolutos a nivel global (FAO, 2010). La construcción de viviendas ha supuesto un consumo territorial desmesurado en los últimos años, donde miles de hectáreas de manglar y otros ecosistemas forestales sensibles han desaparecido bajo los nuevos crecimientos residenciales en la península de Yucatán y otras áreas de alta presión turística. El proceso expansivo de las ciudades mexicanas ha originado un aumento considerable en la contaminación del aire como consecuencia del aumento del tráfico rodado. La tipología que proliferó fue la de conjuntos habitacionales de mediana y gran escala, de muy baja densidad y con un uso predominantemente residencial, en grandes extensiones de suelo periurbano, muchas veces desconectadas de los servicios urbanos y las fuentes de empleo, generando así millones de nuevos traslados motorizados en las urbes mexicanas y la subsecuente congestión vehicular⁴. Si bien en los últimos años México ha contraído diversos compromisos ambientales en el contexto internacional, la implementación de las políticas ambientales ha sido deficitaria, en parte, por el bajo apoyo financiero. En términos de gobernanza, la sociedad civil sigue siendo un actor secundario en la toma de

decisiones para la agenda ambiental (López-Vallejo Olvera 2014)⁵.

Viviendas sin ciudad

Algunos núcleos de población han visto multiplicada su huella urbana, consumiéndose una gran cantidad de territorio sin la posibilidad de que sus servicios municipales provean infraestructura y equipamientos adecuados, que permitan habitar estas nuevas áreas de manera sostenible. En muchas ocasiones, las viviendas construidas en las periferias de las ciudades de forma masiva no cuentan con servicios como transporte público, seguridad o recolección de residuos, equipamientos, espacios públicos y acceso a oportunidades de empleo. También es común que la cantidad de viviendas construidas no se corresponda con la demanda efectiva de la zona, generando una presión adicional en estos territorios. Estos retos se agravan con el fenómeno metropolitano incrementado en los últimos años como fruto de los procesos de expansión periurbana. Grandes áreas conurbadas se encuentran sin herramientas eficaces de planeación coordinada y de gobernanza para la toma de decisiones informadas en cuanto a los servicios de transporte, el desarrollo urbano y las políticas locales de vivienda.

A pesar de no haber participado en la toma de decisiones sobre la producción masiva de viviendas en sus municipios, estas problemáticas son transferidas a los gobiernos locales, los cuales no suelen contar con los recursos técnicos y financieros suficientes para afrontarlas. Esto se ve reflejado en imprecisos y largos procesos (más de doce meses, en algunos casos) para la municipalización de conjuntos, proceso administrativo a partir del cual cada municipio se hace cargo de la provisión de los principa-

3 En los últimos 15 años, se han construido en México 1.892 plantas de tratamiento de aguas residuales (CONAGUA, 2015), con lo que se estima una cobertura total del 52,7%.

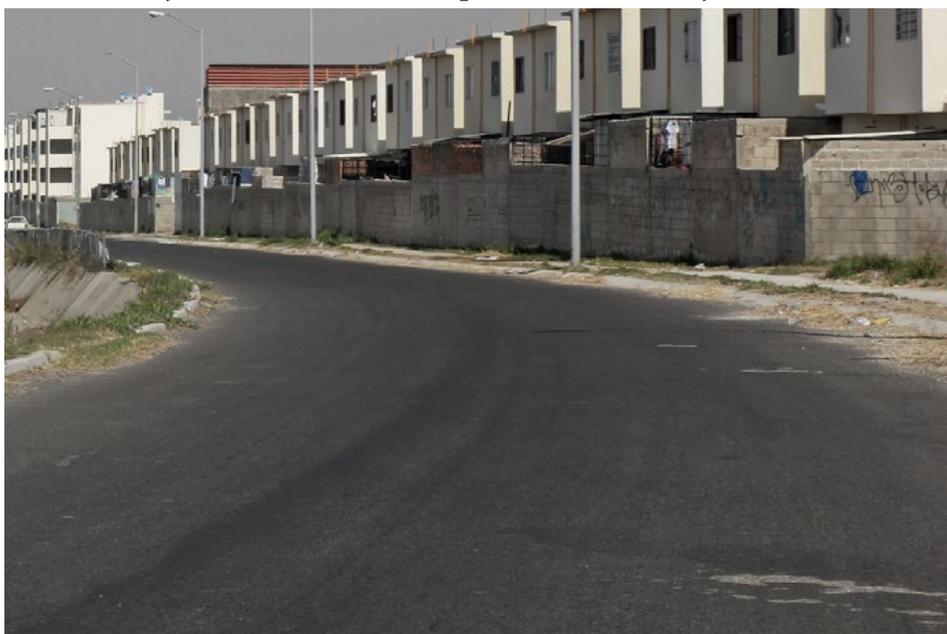
4 El 15,7% de las personas reportaron un tiempo de traslado a su centro laboral mayor de 60 minutos. El número de vehículos aumentó de 6,5 millones en 1990 a 20,8 en 2010 y los kilómetros recorridos por cada vehículo pasaron de 106 a 339 millones en el mismo período (ITDP, 2013).

5 Como dato agravante de la situación, CEMDA reportó 460 casos de ataques y 68 asesinatos a activistas medioambientales entre 2012 y 2019 en México.

les servicios públicos y de la recaudación del impuesto predial (Ramírez de la Cruz y Arellano Gault, 2014). Además, existen conjuntos habitacionales “no municipalizados”, es decir, que permanecen sin los servicios necesarios, ya sea porque el desarrollador no cumplió con todos los requisitos o porque el municipio no completó este proceso por falta de recursos⁶.

También los requisitos y procesos para obtener permisos y licencias de construcción son, en general, poco claros y muy lentos⁷, lo que puede fomentar la discrecionalidad y la corrupción e implicar costos adicionales para los desarrolladores, que son trasladados en un mayor precio para los compradores (IMCO, 2011).

Imagen 2 Conjunto habitacional en la periferia de Guadalajara, Jalisco



Fuente: Foto de Giulia Testori.

⁶ De una muestra de 407 municipios de diferentes tamaños en todo el país, analizados por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), solamente el 28% contaba con un Reglamento de Municipalización de Conjuntos Habitacionales (ONU-Habitat 2018).

⁷ Un estudio de calidad de la información que los municipios publican en sus páginas web, realizado por el IMCO en 2011, indica que sólo el 16% de los municipios analizados cuentan con información clara y completa sobre el estatus de permisos y licencias y sólo 33% publica el catálogo de giros permitidos y de uso de suelo (recuperado de: https://imco.org.mx/una_solucion_simple_a_la_corrupcion_municipal/).

Los impactos socioambientales del desarrollo de vivienda que no cuenta con las condiciones adecuadas afectan de forma más severa a las personas de menores recursos, quienes han sido desplazadas a las periferias en mayor medida en los procesos de expansión urbana descontrolada. Así, de la totalidad de viviendas construidas en las zonas periféricas entre 2014 y 2017, más del 65% fueron viviendas económicas y populares (ONU-Habitat, 2018).

Los ciudadanos que llegan a estos conjuntos cumpliendo el sueño de la casa propia, muchas veces ven empeorar su calidad de vida. Millones de mexicanos deben recorrer diariamente largas distancias para acceder a sus empleos, generando inversiones significativas en dinero y tiempo. Estas demandas de transporte público no son siempre atendidas adecuadamente, primando modalidades de transporte informales, inseguros e inasequibles. Para la mayoría de las familias mexicanas que habitan en zonas urbanas de más de 2,500 habitantes, el gasto en transporte puede representar el 19.3% del gasto total de los hogares, el doble de lo que se gasta en vivienda y sus servicios (9.5%) (SEDATU, 2018). Se estima, además, que la población que vive en áreas periféricas puede destinar cuatro horas semanales más y gastar un 15% más en sus traslados laborales que hogares que residen en los centros urbanos (Centro Mario Molina, 2012). A esta inversión, es necesario sumarle la carga psicológica, ambiental y de pérdida de productividad que los recorridos cada vez más largos, inseguros e ineficientes provocan en estos hogares.

Desatención a la identidad territorial

La homogeneidad sociodemográfica de los nuevos habitantes y la instalación masiva y simultánea de miles de hogares genera impactos socioculturales drásticos, tanto para la comunidad que los recibe como para los nuevos residentes. En general, los recién llegados no cuentan con redes de apoyo locales, lo que limita sus posibilidades para encontrar

un buen empleo en el nuevo destino. La escasa mixtura social en estos conjuntos también disminuye las oportunidades para tener acceso a diferentes recursos o de exponerse a modelos de rol exitosos (Libertun de Duren, 2017). El enfoque de las políticas de producción masiva de viviendas para abatir el déficit cuantitativo de México ha generado una homologación en las tipologías de vivienda producidas que no se corresponde con la diversidad cultural y bioclimática del país. Si bien han existido algunos esfuerzos desde el nivel federal en cuanto a promover la participación de la población en la producción de la vivienda, el Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa 2018 de CONEVAL presenta resultados desalentadores en cuanto a la satisfacción de la población con su vivienda, donde menos de la mitad de los mexicanos reportaron sentirse satisfechos. Estos resultados tienen que ver con la seguridad del entorno de las viviendas, la calidad comunitaria y los conflictos vecinales⁸. Las condiciones ineficientes de estos tejidos urbanos que no proveen los servicios mínimos a sus residentes y, por lo tanto, los privan de una vivienda adecuada a nivel de habitabilidad, seguridad e identidad, favorecen un acelerado deterioro físico de los conjuntos y una ruptura del entramado social, propiciando altos niveles de desocupación y abandono⁹.

8 A nivel estatal, Tabasco (13.9%), Guerrero (17.8%) y Tlaxcala (25.8%) mostraron un menor nivel de satisfacción con la vivienda, de acuerdo con el Módulo de Bienestar Auto-reportado del INEGI (INEGI, 2018).

9 En 2014, se estimó que 200.000 viviendas de interés social financiadas por ONAVIS estaban abandonadas en todo el país (SHF y CIDOC, 2015). El Infonavit identificó cerca de 120.000 viviendas abandonadas por sus derechohabientes, de las cuales sólo se pudieron recuperar y volver a vender 7.500 debido

Imagen 3 Vivienda abandonada, Guadalajara, Jalisco



Fuente: Foto de Giulia Testori.

El INFONAVIT ha impulsado una serie de iniciativas para revertir los procesos de deterioro y de abandono de la vivienda y de los espacios públicos de los conjuntos habitacionales periféricos. Los programas “Regeneración urbana y social” y “Mis Vecinos, Mi Comunidad” buscan recuperar el entorno urbano inmediato y promover mejores condiciones de cohesión social y participación vecinal en los conjuntos intervenidos. Si bien son necesarias, el alcance de estas acciones carece de un enfoque integral que atienda a las demandas de servicios, movilidad y empleo que existen

en estos barrios por su ubicación periférica y que permitan, por ende, detener el efecto dominó del deterioro que ocurre en estos conjuntos (ONU-Habitat, 2018). La política de vivienda mexicana tiene el reto de enfrentar la diversidad ambiental y sociocultural de sus ciudadanos de forma efectiva, buscando el equilibrio ecológico en los crecimientos urbanos y también la atención a las formas de vida diversas que se presentan en el país. Dado que el consumo territorial ha sido desmedido en los últimos sexenios, la regeneración de los conjuntos masivos y homogéneos en áreas periurbanas se presenta como un reto de primer nivel para los próximos años.

a que muchas fueron invadidas o porque se concentran en municipios donde ya no existe demanda para este tipo de viviendas (SHF y CIDOC, 2014).

3. Los grupos no atendidos por la política de vivienda

Caracterización del rezago

El rezago habitacional, que afecta al 27.5% del parque habitacional mexicano, no se distribuye homogéneamente, sino que impacta de manera desmedida en ciertas regiones del país y a determinados grupos de población. México es un país profundamente desigual¹⁰ y las brechas socioeconómicas se evidencian en las dificultades de los más desfavorecidos para acceder a una vivienda adecuada. Información disponible permite aseverar que el rezago en México está íntimamente ligado a condiciones de pobreza, de vulnerabilidad laboral y de ingreso. El modelo habitacional e institucional orienta sus acciones principalmente a satisfacer la demanda de vivienda de hogares con empleo formal e ingresos medios. Si bien se implementan estrategias de financiamiento y subsidio que permiten

atender a trabajadores formales de bajo ingreso, en buena medida, se desestiman las necesidades de suelo y vivienda de las personas sin acceso a la seguridad social o con ingresos insuficientes para adquirir una vivienda mediante un crédito hipotecario. Este esquema contrasta con la prevalencia del trabajo informal en la economía nacional—más del 56.2%— y la vulnerabilidad de ingreso de la mayor parte de la población ocupada: 69.5% de los trabajadores tuvo remuneraciones de hasta tres veces el salario mínimo (SM) el último trimestre de 2019, y 6.0% no recibió ningún ingreso por su actividad (ENOE, INEGI 2019) (véase, Tabla 2).

De acuerdo con la distribución del rezago habitacional según los niveles de ingreso de los hogares (Tabla 3), se observa que el 77% del rezago se localiza en viviendas donde habitan hogares con ingresos menores a cuatro salarios mínimos, en contraste con el 10.2% del total que representa a hogares con ingresos superiores a seis salarios mínimos (SHF, 2018).

Tabla 2
Distribución de fuerza laboral según ingresos

Nivel de ingreso (en cantidad de salarios mínimos)	Personas (cuarto semestre 2019)	% del total de personas
Nacional	55,683,450	100.0%
Hasta 1 SM	11,060,229	19.9%
De 1 a 3 SM	27,634,423	49.6%
De 3 a 5 SM	4,972,246	8.9%
Más de 5 SM	2,010,414	3.6%
No recibe ingresos	3,358,459	6.0%
No especificado	6,647,679	11.9%

Fuente: ENOE, INEGI 2019.

10 El 10% más rico (las 12 millones de personas más ricas) concentra alrededor del 36.6% del ingreso total de los hogares (OXFAM, 2016).

Tabla 3
Distribución del rezago habitacional por nivel de ingreso, 2018

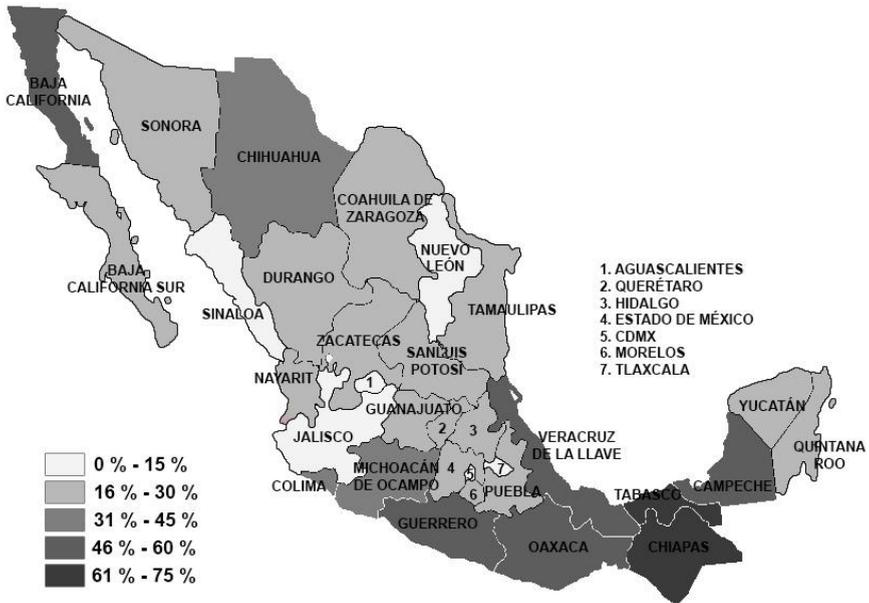
Nivel de ingreso (en cantidad de salarios mínimos)	Rezago (% del total)
De 0 a 2 SM	44.8%
De 2 a 4 SM	32.2%
De 4 a 6 SM	12.8%
De 6 a 8 SM	5.0%
De 8 a 10 SM	2.2%
10 o más SM	3.0%

Fuente: Elaborado por SHF con base en el MCS 2016 INEGI.

Al territorializar el rezago habitacional, se advierte una agudización del problema en las zonas rurales y en transición, con 63.8% de las viviendas en rezago, en contraste con una incidencia del 36.2% en zonas urbanas (SHF, 2018). Esto es particularmente visible en las entidades federativas del sur, como Chiapas,

Tabasco, Oaxaca, Guerrero y Veracruz, que presentan porcentajes de rezago superiores al 50%; y en algunos de los estados norteros, como Baja California, Chihuahua y Sonora, en los que el rezago supera el 30% del total de viviendas.

Figura 1
Proporción de población con rezago habitacional por estado, 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de SNIIV, CONAVI 2018.

Dificultades en el acceso a la vivienda

Además de concentrar la mayor proporción de viviendas con rezago, la población de bajos ingresos enfrenta enormes dificultades para acceder a una vivienda en el mercado. En 2018, el precio medio de una vivienda con crédito hipotecario en México fue de \$1,080,718 (57,700 USD, aproximadamente) (SHF, 2019). De acuerdo con simuladores de créditos de la banca comercial, para comprar esa vivienda en el mercado, a 20 años, se requeriría un ahorro previo \$109,644.78 y comprobar un ingreso de \$19,393¹¹, equivalente a más de siete salarios mínimos. Si bien existe una

oferta específica de vivienda para los hogares con ingresos por debajo de los cuatro salarios mínimos, su producción alcanza niveles limitados¹². La oferta pública de créditos hipote-

07967&enganche=41000&plazo=20&tipo=&ingresosin=0&cp=20&elige=2

12 De la totalidad de viviendas inscritas en el Registro Único de Vivienda (RUV) como unidades disponibles para recibir un financiamiento y/o subsidio de los ONAVIS entre 2013 y 2020, sólo el 3.03% correspondió a viviendas tipo Económicas, cuya oferta se dirige a la población con ingresos por debajo de 2.6 veces el salario mínimo y 54.28% fueron viviendas tipo Popular, dirigida a población

11 <https://phpapps.condusef.gob.mx/condu-sefhipotecario/comparativo.php?valorin=8>

carios tampoco atiende a las personas que por trabajar en el sector informal no cumplen con los requisitos para adherirse a los regímenes fiscales y de seguridad social, es decir, más de la mitad de la población ocupada de México. En efecto, según datos de la SHF, 74% de las viviendas en rezago corresponden a hogares sin afiliación a seguridad social, lo que indica que sus problemáticas no podrán ser atendidas a través de soluciones provistas por las ONAVIS (SHF, 2018).

Fuertemente vinculada con los territorios rurales y formas de trabajo llamado informal, la población indígena encuentra las mayores dificultades para ejercer su derecho de acceso a la vivienda digna y decorosa. Más del 30% de las viviendas donde habita al menos un hablante de alguna lengua indígena, presenta carencias por calidad y espacios de la vivienda, tres veces la proporción correspondiente a la población no indígena. Sus viviendas tienen además altos niveles de carencia de acceso a servicios públicos, un uso de leña o carbón para cocinar cuatro veces mayor que la media nacional y una brecha importante en cuanto a seguridad en la tenencia (CONEVAL, 2018).

Otro grupo que encuentra dificultades para acceder de manera efectiva a una vivienda digna son las personas jóvenes, que en México representan casi 30% de la población del país (37.5 millones). De acuerdo con la CONEVAL, cerca de una tercera parte de los jóvenes habitan una vivienda con condiciones de rezago habitacional (CONEVAL, 2018). Lo anterior está fuertemente vinculado con las precarias condiciones de trabajo en las que se ocupa este grupo de la población, que les impide tener acceso a un crédito hipotecario¹³. Además, no hay mecanismos que permitan el

acceso a la vivienda a los jóvenes que aún no cuentan con historial crediticio ni tienen capacidad de ahorro para conformar el pago inicial y afrontar los gastos asociados a la adquisición de una vivienda.

En México, los migrantes conforman otro colectivo que enfrenta desafíos importantes en materia de vivienda y de derechos humanos, independientemente de si sus desplazamientos hayan sido forzados o no. La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) ha documentado que de 2006 a 2017 329.917 personas han sido víctimas de desplazamiento interno masivo forzado en México, principalmente causado por crimen organizado, violencia política, conflictividad social o conflictos territoriales (CMDPDH, 2017). Por otro lado, existen flujos migratorios de personas provenientes de países centroamericanos que buscan llegar a los Estados Unidos, atravesando el territorio mexicano. Las posturas migratorias restrictivas adoptadas por el país del norte han resultado en que numerosos migrantes hagan de México su destino final¹⁴. Estos grupos enfrentan enormes dificultades para radicarse en las ciudades de acogida y asegurar el cumplimiento de sus derechos, en parte porque el gobierno mexicano no dispone de mecanismos específicos que faciliten el acceso directo a la población desplazada a programas de vivienda.

Históricamente, las mujeres han estado en situación de desventaja para acceder a la propiedad del suelo y de la vivienda en México. Esto se da principalmente por las brechas de género que enfrentan en el mercado laboral —de las más altas de América Latina— que, a

y sólo el 2.6% percibe más de cinco salarios mínimos (CONEVAL, 2018).

con ingresos de hasta cuatro veces el salario mínimo (RUV, 2020).

13 El 78.7% de los jóvenes jefes de hogar con viviendas en rezago no tiene trabajo formal

14 De 2013 a 2018, se incrementó casi trece veces el número de solicitantes de refugio a México, al pasar de 1.296 a 17.116 (Anuario de Migración y Remesas de BBVA y CONAPO).

su vez, les dificulta acceder a un crédito hipotecario¹⁵. En efecto, durante el periodo de 2010 a 2017, más del 60% de los recursos disponibles para el otorgamiento de créditos y de subsidios para vivienda se emplearon en el financiamiento de soluciones habitacionales destinadas a personas del sexo masculino (ONU-Habitat, 2018). Esto tiene consecuencias claras en términos de propiedad: sólo el 40.8% de las viviendas escrituradas a nivel nacional tienen a una mujer como titular o cotitular (CONEVAL, 2018).

Políticas y alternativas de vivienda para los más vulnerables

Frente a la incapacidad del Estado para proveer soluciones formales de vivienda a los más pobres y vulnerables, la alternativa que se ha extendido es la autoproducción o autoconstrucción, también llamada producción social de la vivienda. El 64.3% de las viviendas del país han sido producidas mediante esta solución (CONEVAL, 2018), algunas con asesoría técnica de profesionales de la construcción o albañiles; otras, en forma autodidacta. En general, la autoproducción aparece como una opción para estos grupos por su progresividad y flexibilidad, además de que permite abatir las necesidades de mejoramiento y ampliación que constituyen la mayor parte del rezago habitacional en México¹⁶.

Como resultado de un esfuerzo coordinado de posicionamiento por parte de organizaciones sociales e instituciones académicas, en 2006 se aprobó la Ley de Vivienda que institucionalizó la atención a la producción social de vivienda al reconocerla como una forma de producción habitacional y estableció la obligación del Estado de crear mecanismos e instrumentos para su fortalecimiento. A partir de este reconocimiento, se pone en marcha un andamiaje institucional y programático que busca articular a los distintos actores y niveles de gobierno en el diseño de una política de producción social de vivienda. La Producción Social de Vivienda Asistida se incluyó como solución en diferentes programas nacionales y se desarrollaron otras opciones habitacionales para cubrir la atención a la población con ingresos insuficientes. En ese sentido, al igual que “Apoyo a la Vivienda” de FONHAPO, “Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales” de CONAVI, y “Autoproducción de Vivienda Asistida” de SHF, han sido programas enfocados en construir o mejorar viviendas en terreno propio con la participación de familias que no eran sujetos de créditos hipotecarios. Estas acciones promovieron un aumento sustancial de actores que asisten el proceso de producción social, como desarrolladores sociales de vivienda, empresas sociales y cajas solidarias. Asimismo, se vio ampliada la cobertura de las acciones de autoproducción asistida a nivel nacional y el número de

15 De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación (ENEQ), la participación de las mujeres de 15 a 64 años en el mercado laboral mexicano fue de apenas 43.3% en 2018, en comparación con el 77.4% de participación masculina. Asimismo, existe una enorme brecha salarial entre ambos géneros: el mismo año, el ingreso promedio de las mujeres fue, en promedio, 38% inferior al de los hombres (ENIGH, 2018).

16 Considerando el rezago por tipo, la CONAVI estipula que el 60.2% de las viviendas con

rezago requeriría alguna intervención de mejoramiento de materiales para salir de la condición de rezago; el 8.5% necesita una ampliación de una o dos habitaciones y el 9.1% de las viviendas requiere intervenciones de mejoramiento y ampliación. Por último, el 22.3% podría salir del rezago con el reemplazo de su vivienda (18.9% con autoproducción y 3.4% con vivienda nueva) (CONAVI, 2018).

soluciones habitacionales realizadas mediante este proceso pasó de 300 en 2007 a cerca de 27.000 en 2012 (Stolarski Rosenthal y Acuña Fernández, 2015). A pesar de estos avances, el sistema es aún incipiente en la definición de sus instrumentos técnicos, financieros, sociales, de capacitación y administrativos, por lo que hasta el momento no se ha logrado promover un modelo coordinado y escalable que permita garantizar la calidad técnica de las viviendas autoconstruidas en su totalidad (Stolarski Rosenthal y Acuña Fernández, 2015). En este sentido, en abril de 2020, se anunciaron los programas de crédito sin intermediarios a la autoconstrucción “Construyo Infonavit” y “Construyes tu casa”. Estos buscarán beneficiar a 70.000 personas mediante la colocación de créditos de hasta 528.000 y

1.133.000 pesos, respectivamente, para la ampliación o construcción de vivienda. Ambos programas han sido duramente criticados por las cámaras de construcción mexicanas que consideran que la calidad de la vivienda no está garantizada al carecer de una asistencia técnica adecuada. Al mismo tiempo, diversos actores sociales culpabilizan al sector de la construcción de la inadecuación de la vivienda para las personas en los deciles de ingreso más bajos. Al margen de la responsabilidad de cada actor, parece evidente que la atención y sensibilización del sector de la construcción a la demanda real de los habitantes y el incentivo de la asistencia técnica en los modelos de autoconstrucción siguen siendo asuntos pendientes para que los más vulnerables puedan acceder a una vivienda adecuada en México.

Imagen 4

Vivienda autoconstruida en la periferia de Cabo San Lucas, Baja California Sur



Fuente: Foto de Bogdan Ilie.

El Programa Nacional de Vivienda 2019-2024 a través del Programa “Vivienda Social” de la SEDATU (2019), establece un esquema de subsidios para “reducir la carencia de una vivienda adecuada de la población en situación de vulnerabilidad por riesgo, por ingreso o por condiciones sociodemográficas” e incluye la autoproducción asistida y participativa como modalidad prioritaria. A pesar de estas disposiciones, en los últimos años, el presupuesto de la SEDATU ha sufrido cambios importantes en lo referente a la asignación de fondos para subsidios de vivienda. En el año 2019, la Secretaría diversificó los fondos que tenía para el este fin, enfocándolos principalmente en los territorios que abarca su Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), esto es, en 18 ciudades localizadas principalmente en la frontera norte, en municipios turísticos y en el área metropolitana de la Ciudad de México¹⁷. Las acciones comprenden la dotación de equipamientos e infraestructura urbana, además de acciones para el acceso a vivienda. Si bien se comprende la intención de que las acciones para promover el acceso a una vivienda adecuada formen parte de un marco articulado e integral de planificación y gestión urbana, encontramos que el área intervenida es una muestra no representativa del territorio mexicano y de su rezago habitacional en términos cuantitativos. En marzo de 2020, la SEDATU tomó la decisión de reasignar el presupuesto del Programa de Vivienda Social al PMU, con lo que el subsidio de vivienda destinado a personas con ingresos mensuales de hasta 6.700 pesos, se ve completamente condicionado a

que las demandas estén localizadas en las áreas de intervención seleccionadas.

La dificultad de acceso al suelo favorece la proliferación de asentamientos precarios en zonas de riesgo, sin infraestructuras básicas y/o no susceptibles de urbanización. La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), hoy, Instituto Nacional de Suelo Sustentable (INSUS), estimó que cada año, a nivel nacional, 90.000 hogares se asientan de manera irregular en zonas no preparadas y, muchas veces, no aptas para el desarrollo urbano (CONEVAL, 2018). Otro dato relevante es que el 13% de las viviendas propias no poseen escrituras o título de propiedad (INEGI, 2015), lo que expone a sus residentes a un riesgo permanente de desalojo, dificulta la inversión pública en infraestructuras y el acceso de las familias a créditos para el mejoramiento de sus condiciones habitacionales.

La Federación ha implementado diversas iniciativas para regularizar y mejorar las condiciones habitabilidad, acceso a servicios básicos y calidad del espacio público en zonas urbanas de alta vulnerabilidad, como el programa “Hábitat”, “Rescate de Espacios Públicos” o “Mejoramiento de Barrios”. Sin embargo, la desarticulación de los múltiples programas y la falta de generación de información estadística sobre asentamientos precarios y su población, dificulta una adecuada focalización de acciones federales y su implementación integrada. A pesar de sus grandes avances, es evidente que el Estado mexicano aún tiene un camino por recorrer para asegurar el cumplimiento del “derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa” a todas las familias del país, tal como lo indica su Constitución. Parece necesario reorientar los programas de vivienda para adecuarlos a las características socioculturales de cada grupo de población, así como mejorar los mecanismos de focalización de subsidios y diversificar las soluciones, priorizando los programas de autoconstrucción asistida, ampliación y mejoramiento de vivienda que

17 En 2019, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) destinó 8000 millones de pesos al PMU, mientras que el Programa de Vivienda Social, destinado a proporcionar vivienda a las personas con menores ingresos recibió 1.726 millones de pesos.

puedan dar respuestas a medida para cada uno de los grupos vulnerables. Por otro lado, la generación de datos georeferenciados sobre asentamientos precarios y las condiciones de sus habitantes aparece como medida fundamental para lograr una adecuada orientación de programas de completamiento y de mejoramiento de barrios. El rol de la sociedad civil ha sido clave para el posicionamiento de estos temas en la agenda pública, por lo que será necesario seguir involucrando a este y a otros actores para avanzar en la definición de políticas habitacionales que respondan de manera efectiva a la diversidad de necesidades y de posibilidades de la población por atender.

Conclusiones

Próximos retos de la política de vivienda mexicana

Los continuos cambios en las políticas de vivienda fruto de la desarticulación institucional, los cambios de gobierno y los intereses electorales, generan un escenario de incertidumbre donde los procesos administrativos y gubernamentales para acceder a una vivienda conforman un sistema confuso y cambiante. La dispersión del subsidio en las diferentes entidades y la reducción de los fondos disponibles es un obstáculo para que la población logre beneficiarse de las políticas públicas de vivienda, que además enfrentan cambios impredecibles y de corto plazo. La prevalencia del modelo centralista en el tema de la vivienda puede suponer una importante pérdida de oportunidades. Los municipios son las administraciones más cercanas a los territorios y a sus ciudadanos y albergan una capacidad importante de análisis y de respuesta temprana a los problemas habitacionales de la población. La descentralización de las decisiones y las ayudas para proveer acceso a la vivienda adecuada requiere de herramientas sólidas de gobernanza para lograr resultados consistentes en el tiempo. Los gobiernos subnacionales re-

querirán financiamiento y reglas claras de operación para proveer soluciones habitacionales claras y articuladas con el nivel federal. Será necesaria la participación de todos los actores gubernamentales, sociales y económicos en la toma de decisiones desde un marco articulado, descentralizado y equitativo para lograr objetivos comunes que tienen que ver con el derecho humano a la vivienda.

Parece preocupante la tendencia de la SEDATU, una secretaría que nació con capacidad de articular la vivienda en las políticas territoriales y urbanas y coordinar la toma de decisiones entre los distintos actores involucrados en el sector, que está gradualmente perdiendo peso en la política pública mexicana. Esto ocurre cuando el mercado inmobiliario presenta una crisis acentuada por la emergencia impuesta por la enfermedad infecciosa causada por el Coronavirus y en un escenario mundial donde la emergencia habitacional parece una consecuencia sobrevenida en casi todos los países. La producción y sobre todo la rehabilitación de vivienda como actividad y motor económico y como elemento central del desarrollo urbano sostenible, puede ser una oportunidad de primer nivel para atender en el medio plazo la crisis del COVID-19 a nivel ambiental, económico y social.

Desde el punto de vista ambiental, en la situación actual de pandemia por el Coronavirus es central lograr el equilibrio ecosistémico de los usos antrópicos del territorio. La emergencia habitacional sobrevenida por esta crisis va a requerir criterios de actuación que impidan la ocupación de áreas susceptibles de desastres y medidas de adaptación y mitigación al cambio climático, con el fin de que la política pública sea capaz de proveer a los ciudadanos de viviendas seguras y bien adaptadas al medio. La prevención y mitigación de

desastres¹⁸, ante un escenario de pandemia, se vuelve crucial para poder atender las emergencias de forma adecuada y eficaz. Las viviendas afectadas por los sismos del año 2017 (y su plan de reconstrucción recortado presupuestalmente en el último ejercicio), nos muestran un panorama desalentador, en el que la población afronta una emergencia sanitaria en condiciones habitacionales muy deficitarias.

Poner límite a la expansión urbana descontrolada en el país y recuperar la gestión tradicional del territorio en México por las comunidades puede suponer una oportunidad ante esta situación. La apropiación del territorio y diversificación de su uso, fomentando el paisaje productivo para el autoabastecimiento de alimentos en equilibrio con los recursos naturales, se vuelve una respuesta eficaz ante el cierre de fronteras y cese temporal o discontinuo de las cadenas productoras globales. La vivienda adecuada en los territorios rurales y periurbanos, históricamente en rezago en México, debe ser fomentada como parte de un proceso integral de desarrollo rural que estreche la brecha del déficit habitacional con las áreas consolidadas y genere sinergias de desarrollo que coadyuven a la resiliencia territorial. El involucramiento de la sociedad civil y la sensibilización del sector privado parecen clave para lograrlo.

Desde el punto de vista económico, al escenario de contracción económica en el mercado inmobiliario que se produjo en 2019 (alrededor de un 22% menos de adquisiciones de viviendas nuevas), se ha sumado un escena-

rio de crisis sobrevenido por las consecuencias del COVID-19. Según Forbes México y otros medios nacionales, desde el 18 de marzo hasta final de junio se perdieron en México más de un millón de empleos formales. La crisis afecta particularmente a los trabajadores informales, ya que las medidas de confinamiento les impiden salir a trabajar y/o porque laboran en los sectores más afectados. A esta situación, hay que sumarle las pérdidas por remesas después de que, en los Estados Unidos donde actualmente viven 36 millones de ciudadanos de origen mexicano que en 2019 enviaron aproximadamente 36 mil millones de dólares, se hayan alcanzado records históricos de desempleo desde que inició la pandemia del Coronavirus. Además, las dificultades económicas generarán problemas para pagar los alquileres y los créditos hipotecarios ya suscritos, lo que podría llevar, a su vez, a desalojos forzosos e irregulares. En este sentido, el INFONAVIT ha anunciado recientemente un Fondo Universal de Pérdida de Empleo que supone el pago de tres meses de hipoteca a los trabajadores que perdieron su trabajo durante la pandemia. La intervención del Estado mexicano en el incentivo del ciclo productivo de la vivienda, sobre todo dentro de esquemas de economía circular y desarrollo local, puede ser un revulsivo que contribuya a frenar la pérdida de empleos y la depresión económica derivada de la pandemia.

Desde el punto de vista social, las desigualdades sistémicas que enfrentan los grupos vulnerables y moradores de asentamientos informales serán acentuadas de manera desproporcionada por la pandemia del COVID-19 y su crisis económica asociada. Las medidas de higiene, aislamiento y distanciamiento social, realizadas por tantos países como esenciales en la prevención de la propagación del virus, se tornan de difícil implementación en asentamientos precarios, donde la falta de infraestructuras de agua y saneamientos básicas, las fallas estructurales y constructivas de vivien-

18 Uno de cada tres mexicanos está en situación de riesgo frente a desastres climáticos y naturales (Banco Mundial, 2017). El Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018 señala que, en el periodo 2000-2012, los desastres afectaron a casi 1.17 millones de viviendas, lo que generó un impacto económico de 22.97 millones de dólares.

das autoproducidas sin asistencia técnica y las condiciones de hacinamiento provocan condiciones de habitabilidad subóptimas y son propicias para la transmisión de enfermedades. La implementación de obras de mejoramiento en barrios vulnerables o conjuntos habitacionales deteriorados realizadas a través de cooperativas, así como la ampliación del financiamiento para la producción social de vivienda asistida, pueden representar una doble oportunidad para sus habitantes. Estas medidas podrían apoyar la mejora de las condiciones de entorno, servicios y espacio público de ciertos barrios y conjuntos y de las condiciones de habitabilidad de viviendas deficitarias y, a la vez, promover la ocupación de mano de obra local.

Este contexto genera una oportunidad única para poner en evidencia las problemáticas que enfrentan algunos hogares para acceder a viviendas seguras, bien localizadas, con acceso a servicios e infraestructura y poner en agenda pública la necesidad de atender a estos grupos con políticas específicas. En este sentido, se vislumbra además la urgencia de mejorar los mecanismos de focalización de los subsidios para lograr una distribución más eficaz y destinada a la población más vulnerable; de ampliar los presupuestos asignados a programas de apoyo a la autoconstrucción, ampliación y mejoramiento de vivienda y a generar indicadores para medir y atender la situación en los barrios precarios, desde un enfoque integral. La vivienda se ha vuelto el refugio desde el que los ciudadanos pueden combatir la pandemia. Es necesario que ésta sea adecuada en términos de habitabilidad, seguridad y adaptación socioambiental. La política habitacional que viene deberá dar respuesta a un territorio deteriorado medioambientalmente, un mercado en crisis y un sector de la población cada vez más vulnerable sin posibilidad de acceso a una vivienda digna y decorosa.

Referencias bibliográficas

- Cámara de Diputados (2017). *Ley de vivienda* (últimas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23/06/2017). Recuperado de <https://bit.ly/2JEIyRt>
- Centro de Estudios de Finanzas Públicas (2018). *Caracterización del Mercado Laboral en México. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE*. Ciudad de México: CEFP.
- Centro Mario Molina (2012). *Evaluación de la sustentabilidad de la vivienda en México*. Centro Mario Molina. Recuperado de: http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2012/09/14.-Evaluaci%C3%B3nSu%20stabilidadViviendaM%C3%A9xico_fin.pdf
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (2017). *Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México*. Ciudad de México: CMDPDH.
- Comisión Nacional de Vivienda (2017). *Análisis del rezago habitacional y grupos vulnerables en México: 2008-2016*. Ciudad de México: CONAVI.
- Comisión Nacional de Vivienda (2018). *Análisis de cobertura de los programas de subsidio a la vivienda de la Administración Pública Federal*. Ciudad de México: CONAVI.
- Comisión Nacional de Vivienda (2018). *Registro Único de Vivienda*. Ciudad de México: CONAVI. Recuperado de: <http://portal.ruv.org.mx/index.php/conavi/>
- Comisión Nacional de Vivienda (2018). *Sistema Nacional de Información e Indicadores de vivienda*. Ciudad de México: CONAVI. Recuperado de <http://sniiv.conavi.gob.mx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018). *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa 2018*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018). *Principales retos en el ejercicio del derecho a la vivienda digna y decorosa*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2010). *Eva-*

- luación de los recursos forestales mundiales 2010 Informe principal. Roma: FAO.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (2011). *Viviendas para desarrollar ciudades*. Ciudad de México: IMCO.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*. Ciudad de México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2019). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos*. Ciudad de México: INEGI.
- Libertun de Duren, N. (2017). ¿Por qué allí? Los motivos por los que promotores privados de vivienda social construyen en las periferias de las ciudades de América Latina. *Documento de trabajo Banco Interamericano de Desarrollo División de Vivienda y Desarrollo Urbano*. Ciudad de México.
- López-Vallejo Olivera, M. (2014). La agenda ambiental mexicana ante la gobernanza global y regional. *Revista Col. San Luis*. Vol. 4, Núm. 7.
- OCDE (2015). *México, transformando la política urbana y el financiamiento de la vivienda. Serie Estudios de políticas urbanas de la OCDE*. París: OCDE/INFONAVIT/SHCP/SEDATU/FOVISSSTE. Recuperado de <https://bit.ly/2h06HTL>
- Olivera, G. (2015). *La incorporación de suelo social al crecimiento urbano de Cuernavaca y sus efectos en el desarrollo urbano formal e informal del suelo y la vivienda*. En G. Olivera (Ed). *La urbanización social y privada del ejido* (pp. 149-197). Cuernavaca: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México.
- ONU-Habitat (2018). *Vivienda y ODS en México*. Ciudad de México: Publicación de ONU-Habitat.
- Ramírez de la Cruz, E. y Arellano Gault, D. (2014). Estrategias, dilemas y oportunidades de la nueva misión y visión del Infonavit. *Gestión y Política Pública*. 23 (1), 121-183.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2014). *Programa Nacional de Vivienda 2014-2018*. Ciudad de México: SEDATU.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2019). *Programa Nacional de Vivienda 2019-2024*. Ciudad de México: SEDATU.
- Secretaría de Desarrollo Social (2012). *La expansión de las ciudades 1980-2010*. Ciudad de México: SEDESOL.
- Secretaría de Medio Ambiente (2013-2014). *El Medio Ambiente en México*. Ciudad de México: SEMARNAT.
- Sociedad Hipotecaria Federal (2018a). *Estado Actual de la Vivienda en México 2018*. Ciudad de México: SHF.
- Sociedad Hipotecaria Federal (2018b). *Rezago Habitacional Ampliado en México*. Ciudad de México: SHF.
- Sociedad Hipotecaria Federal (2018c). *Índice SHF de Precios de la Vivienda en México, Promedio año 2019*. Ciudad de México: SHF.
- Stolarski Rosenthal, N. y Acuña Fernández, C. (2015). *Producción social de vivienda: una opción para población de ingresos medios y bajos*. En A. Ziccardi y A. González Reynoso (Ed.). *Habitabilidad y política de vivienda* (pp. 629-644). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.