

Vivienda en México, un problema de calidad, de habitabilidad, del barrio y de la ciudad.

Variantes a la medición del rezago

***Housing in Mexico as a problem of quality, habitability,
and of the neighborhood and the city.***

Variants to the measurement of the deficit

Por Guillermo Olivera* y Olga Serrano**

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2022.

Fecha de Aceptación: 16 de agosto de 2022.

RESUMEN

Este artículo de investigación tiene dos objetivos. El primero es exponer que, a raíz de los resultados precarios de la política de vivienda en México de los años 2000-2020, es indispensable superar el enfoque basado en la producción habitacional contra el déficit de vivienda como fin **único**, para optar por una perspectiva urbano-habitacional; lo que a grandes rasgos significa construir al mismo tiempo ciudad y vivienda. Las acciones del enfoque prevaleciente durante esos años produjeron un notorio desorden urbano y priorizaron la atención al rezago habitacional cuantitativo;

por contraparte, ignoraron la escala del barrio y de la ciudad que tienen que ver con la disponibilidad de servicios y equipamiento para una adecuada calidad de vida de la población. Una atención simultánea de la vivienda, el barrio y la ciudad, es la única manera de superar esa rémora de las ciudades en México y América Latina. El segundo objetivo es mostrar que, a la escala de vivienda, el rezago cuantitativo no es el más importante, sino el rezago cualitativo; es decir, no se necesita más vivienda, sino vivienda de mejor calidad. Es por ello que se hace una medición de la calidad de vivienda en el país, por entidad federativa, de

* Licenciado y Magister en Geografía-Planeación por la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctorado en Urbanismo en la misma casa de estudios. Es Investigador de tiempo completo en el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de esa institución, adscrito al programa de Estudios Regionales. Correo electrónico: gol@unam.mx

** Actuaría por la Universidad Nacional Autónoma de México. Integrante del personal académico del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias en esa misma institución. Especialista en modelos matemáticos y estadísticos, y en temas de planeación urbana, segregación ocupacional y migración. Correo electrónico: olgass@unam.mx

cuyos resultados se concluye que urge mejorar los servicios hidrosanitarios y la ampliación de espacios para resolver el hacinamiento. Como fondo de la discusión se aborda el debate sobre el derecho a la vivienda adecuada y el derecho a la ciudad.

Palabras clave: *Vivienda en México, Derecho a la Vivienda, Derecho a la Ciudad, Habitabilidad Urbana, Calidad de la Vivienda.*

ABSTRACT

This work has two main objectives. The first is to show that, as a consequence of the precarious results of the housing policy in Mexico in the years 2000-2018, it is essential to overcome the approach based on housing production to reduce the housing deficit as a single goal, to opt for an urban-housing perspective; which roughly means building city and housing at the same time. The actions of the prevailing approach during those years produced a notorious urban disorder and prioritized attention to the quantitative housing deficit; on the other hand, they ignored the neighborhood and city scales, which have to do with the availability of services and equipment for an adequate quality of life for the population. A simultaneous attention to the home, the neighborhood and the city is the only way to overcome this obstacle of the cities in Mexico and Latin America. The second objective is to show that, at the housing scale, the quantitative deficit is not the most important, but the qualitative one; In other words, what is required is not more housing, but better housing quality. That is why a measurement is made of the quality of housing in the country, by state; from the results it is concluded that it is urgent to improve the situation of the hydrosanitary services of the houses and expand their spaces to solve the overcrowding. As background of the discussion, the debate on the right to adequate housing and the right to the city is addressed.

Keywords: *Housing in Mexico, Right to Housing, Right to the City, Urban Livability, Quality of Housing.*

Introducción

Este artículo de investigación pretende ampliar el horizonte de las reflexiones sobre una limitación fundamental de la política de vivienda en México en lo que va del siglo XXI, que ha sido su énfasis en la reducción del rezago habitacional¹, en específico, del rezago cuantitativo vinculado a las necesidades de vivienda nueva. Aquí se muestra que es la calidad de la vivienda y sus espacios limitados lo que constituye el rezago más apremiante. En un mismo nivel de importancia, sin embargo, tendría que estar la habitabilidad urbana o condiciones del entorno a la vivienda en materia de equipamiento e infraestructura, lo que había sido insuficientemente considerado en el país hasta antes de la presente administración federal (2018-2024). Las acciones, en este sentido, requieren de simultaneidad en su instrumentación; es decir, ciudad y vivienda se construyen al mismo tiempo.

Esta tesis se desarrolla a lo largo de cinco secciones, en las cuales se avanza en el análisis del problema de la vivienda en el país desde mediados del siglo XX (parte 1), para abordar el interés inicial gubernamental por el tema del derecho a la vivienda (parte 2); de ahí, se avanza a la exposición del resurgimiento del “derecho a la ciudad” en el siglo XXI (parte 3); para arribar a la reflexión sobre la necesaria simultaneidad que requiere la atención al problema de vivienda como unidad y como parte de un barrio al mismo tiempo que de la ciudad toda (parte 4). En este espacio se aclara que, más que el derecho a la ciudad como objetivo inabarcable en su sentido original, cier-

1 Se utilizan indistintamente los términos *rezago habitacional* y déficit habitacional, como es usual en América Latina.

tas experiencias internacionales sugieren que puede ser más viable trabajar con un enfoque de habitabilidad urbana y superar las políticas centradas en la dimensión del rezago habitacional cuantitativo (por fin de vida útil de las viviendas o formación de nuevos hogares). Hecho lo anterior, se presentan los resultados de un ejercicio de medición de la calidad de la vivienda, por entidad federativa, que visibiliza aspectos específicos sobre los que la política de vivienda debe incidir prioritariamente, en su dimensión individual (parte 5). Para finalizar, se desarrollan unas reflexiones conclusivas. Derivado del último inciso, se muestra como hallazgo que, en consonancia con lo que pasa a escala planetaria, la principal deficiencia de las viviendas del país la constituyen la falta de servicios hidrosanitarios, junto con la falta de espacios. Son esos aspectos concretos los que habría que privilegiar en la política de vivienda, junto con la atención al rezago de servicios y equipamiento a escala de barrio.

1. ¿Qué se entiende por problema de la vivienda en México y cómo se mide?

Durante los 70 años transcurridos entre 1950 y 2020, la vivienda en México ha sido permanentemente considerada como un problema, al igual que ocurre en general en los países con niveles de desarrollo bajo e intermedio. Actualmente, también es un tema público de primera importancia en varias naciones del primer mundo, aunque por razones diferentes atribuibles a causas primordialmente financieras.

En el caso mexicano, los aspectos considerados para delimitar este problema han pasado de un énfasis absoluto en la falta de vivienda y su precariedad estructural y de servicios, a otra fase en que a las carencias de la construcción se agregan las deficiencias del barrio y de la ciudad. En este sentido, se trata de dos perspectivas relacionadas con el derecho a la vivienda, la primera (enfoque “tradicional”), y con

el derecho al hábitat o a la ciudad la segunda (enfoque “ascendente”), que en este artículo de investigación se identifica en términos operativos como “enfoque urbano-habitacional”², en consideración de que el derecho a la ciudad tiene un carácter aspiracional y utópico sin reconocimiento jurídico.³

La discusión, entonces, discurre desde una perspectiva habitacional secular a otra urbano-habitacional, que adquiere forma. Sin que eso signifique que están en competencia, sino más bien que implican complementariedad pues a partir de ello se continúa avanzando hacia el cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada —aún inalcanzado— y a una faceta del ejercicio del derecho a la ciudad, si así se considera al ámbito de las mejoras urbano-habitacionales.

El enfoque “tradicional” aborda la vivienda como satisfactor de una necesidad esencial de la población, por lo que se interesa en el tema de la escasez o rezago y mide si su calidad es adecuada o inadecuada. El enfoque “ascendente” lo mira como un problema del desarrollo urbano, más abarcador por su consideración del equipamiento de barrio, los servicios públicos disponibles, y su relación con

2 A lo largo de trabajo, la perspectiva urbano-habitacional se considera una faceta más viable que los postulados del derecho a la ciudad en su sentido original, con la ventaja de permitir la utilización de variables ya sea cualitativas o cuantitativas, para una necesaria evaluación y rediseño de las políticas de vivienda y desarrollo urbano. Es cercana, al mismo tiempo, a un “enfoque de derechos humanos en la gestión urbana” (Defensoría del Pueblo de Ecuador y Cooperación Técnica Alemana - GIZ, 2021).

3 Salvo en la Constitución de la Ciudad de México, en ningún otro estado del país ni documento del gobierno federal se establece el derecho de los mexicanos a la ciudad.

el medio ambiente.⁴ No obstante, en los dos casos lo que se persigue es una mejor calidad de vida de la población, por lo que pueden avanzar a la par.

Ya con anterioridad se distinguían elementos de la segunda perspectiva, salvo por el poco énfasis en los temas medioambientales. Sin embargo, el hecho de que la calidad predominante de la vivienda fuera durante mucho tiempo bastante precaria y la necesidad de viviendas nuevas mucho más urgente dado el proceso de transición rural-urbano de mediados del siglo XX, explica el predominio de los estudios sobre vivienda en los aspectos de escasez y deterioro, que dio pie a las primeras referencias y/o mediciones sobre el déficit o rezago habitacional (Carmona, 1958; Alejo, 1962; Cal y Mayor, 1965).

Toda la segunda mitad del siglo XX el sector social que concentró el problema de escasez fue el de los habitantes constructores de, por lo menos, la mitad del espacio habitable de la ciudad, mediante la urbanización popular informal (véase: Olivera, 2018: 101). La producción social del espacio urbano se planteaba como una dicotomía entre la ciudad formal (“legal”) y la ciudad informal (“ilegal”), en la que el Estado fue permisivo ante la urbanización popular como una forma de despresurización social, al mismo tiempo que los gobiernos sostenían políticamente su funcionamiento al fomentar la implicación de organizaciones políticas afiliadas a los sectores obrero y campesino del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Había un remedio para corregir, que no combatir, la irregularidad, que fue la regularización de la tenencia de la tierra. Su efecto principal fue dar certeza jurídica a los habi-

tantes y de esa manera promover las mejoras a la vivienda y su entorno. Esto se reflejó en un progreso paulatino de las condiciones de acceso a los servicios urbanos, así como en una mejora incremental en la calidad de los materiales de construcción de las unidades, ambos aspectos reportados en los censos de población y vivienda. Su análisis bastaba para percatarse de ello (véase, cuadro A-1 en el anexo estadístico), ya que no se había institucionalizado la medición del déficit habitacional; ello ocurrió hasta el 2001.

A partir de la segunda mitad de los años 1990s y sobre todo en lo que va del tercer milenio, la presencia de la urbanización informal se volvió “invisible” ante el viraje neoliberal de la política del sector que miró únicamente hacia la urbanización formal: o se supuso que la construcción masiva podría dejar atrás los mecanismos de la urbanización del siglo XX, o simplemente dejó de importar. Asimismo, atrás quedó el enfoque “solidario” del Estado mexicano para abordar los requerimientos de habitación de las clases medias trabajadoras, para asumir como objetivo prioritario el equilibrio financiero de los organismos nacionales de vivienda.⁵

4 Este enfoque incluye la habitabilidad como elemento bisagra entre vivienda y su entorno, y por su consideración del grado de satisfacción de la población con su vivienda.

5 Como se desglosa más adelante, esto tiene relación con los cambios en la conceptualización de la vivienda en los programas nacionales. Antes de los 1990s, se le consideraba un factor del bienestar social de la familia, para posteriormente describirse como un patrimonio familiar, lo que en términos semánticos constituye una sutil inclinación a privilegiar el aspecto económico de la vivienda y la industria de la construcción por su impacto en el Producto Interno Bruto, con lo que pasó a segundo término la calidad de la vivienda de la población de más bajos ingresos. Se actuó bajo la suposición de que la construcción masiva de vivienda formal se reflejaría en una mejor situación promedio de la vivienda del

Como consecuencia, en los años 2000 se produjo un desajuste entre los alcances del instrumento de medición de avances en las condiciones de la vivienda (el déficit habitacional) y los efectos de la construcción masiva en los confines de las ciudades, anteriormente desconocidos. Pues el monitoreo de la situación de la vivienda a través del seguimiento del rezago habitacional se constriñó a aportar dos datos, la cantidad de viviendas que necesitan mejoras y la cantidad de viviendas que necesitan reemplazarse por otra nueva al haber llegado las actuales al fin de su vida útil⁶; esto, siempre y cuando no faltase el acceso al crédito. Pero, por otra parte, el indicador más importante para la programación de las metas de construcción fue el de “necesidades de vivienda” con base aparentemente en la tasa anual de formación de hogares, aunque en realidad fue con base en la “demanda efectiva”.⁷

país, lo que en cierta medida ocurrió, pero al mismo tiempo, llevó a un desastre en términos de la ciudad que se produjo.

- 6 De acuerdo con la metodología oficial de medición del déficit o rezago habitacional (SHF, 2012), éste tiene dos variantes. El rezago cuantitativo que determina la cantidad de vivienda que tiene que ser reemplazada porque los materiales con que está construida ya están muy deteriorados y sólo una vivienda nueva representa su solución. El rezago cualitativo que se refiere a las viviendas con deficiencias en los materiales de construcción en paredes, pisos y/o techos, o a que están en situación de hacinamiento (más de 2.5 personas por cuarto); su solución es la realización de mejoras o el aumento de número de cuartos.
- 7 La “demanda efectiva” de vivienda la conforman los segmentos de población ocupada con necesidades de vivienda que pueden acceder a financiamiento mediante un crédito hipotecario para su pago a plazos, junto con la

En este segundo caso, la medición del déficit de vivienda no abarca todos los efectos que trajo consigo la política de vivienda de los años 2001-2012, muchos de los cuales tienen que ver con el espacio circundante.

En otros términos, mediciones no institucionalizadas del rezago habitacional que antes de los años 1990s aportaban datos específicos sobre la calidad de la vivienda, además de sobre su escasez, evolucionaron hacia su institucionalización, para realzar la cantidad de casas a sustituir por vivienda nueva (déficit cuantitativo), supeditado a las metas de financiamiento de los organismos de vivienda y de la banca privada. Y a pesar de que todo el tiempo los datos mostraron una importancia mayor del déficit cualitativo, su relevancia fue opacada por la cifra de hogares nuevos que se formaban anualmente para constituir las “necesidades de vivienda”. Por lo tanto, es necesario resaltar que algunos indicadores alternativos pueden enriquecer la medición del rezago habitacional y sustentar aspectos específicos de las políticas de vivienda; es así que algunos organismos internacionales sitúan en aspectos muy concretos lo más relevante del problema de la vivienda en diferentes partes del mundo, como el saneamiento en América Latina según el BID (Sparkman y Sturzenegger, 2018), o más en específico la disposición de un retrete a nivel mundial, según la ONU.⁸

población que tiene ahorros suficientes para pagarla de contado. Excluye a la población ocupada que no está en esas condiciones, independientemente de que su empleo sea formal o informal.

- 8 De acuerdo con este organismo, en 2019, 4.200 millones de personas en el mundo, poco más de la mitad de la población mundial, no disponía de baño en su vivienda o tenía un sistema de saneamiento deficiente. Véase: <https://es.aleteia.org/2019/11/19/>

Ahora bien, a raíz de los aspectos fallidos de la política de vivienda⁹ del periodo 2001-2012, desde 2013 comenzó de forma incipiente una reconfiguración de las metas en este sector al asumir como temas prioritarios la calidad y habitabilidad de la vivienda, el aumento de la densidad habitacional, así como la equidad y sostenibilidad urbana, en sintonía con los planteamientos de algunos organismos internacionales (BID, 2018; ONU-HABITAT, 2012) o entidades públicas y académicas; es decir, se ha comenzado a poner un mayor énfasis en el funcionamiento holístico de la ciudad mexicana para su mejor articulación, sin por ello relegar la escala de la vivienda individual.

En efecto, la administración federal 2012-2018, con el Partido revolucionario Institucional de regreso a la presidencia de la república, tuvo que asumir el conjunto de críticas realizadas a las anteriores administraciones. En términos institucionales, se creó como dependencia aglutinadora de los sectores urbano y vivienda a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), a la cual se integró la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), que ya se venía haciendo

cargo de ese sector desde el 2006¹⁰, pero que no consideraba el suelo urbano. Sus acciones más importantes se encaminaron a promover el crecimiento vertical intraurbano para detener la urbanización extensiva, mediante la delimitación de “polígonos de contención urbana”, ligada al otorgamiento de subsidios a la demanda habitacional. La política de vivienda se refirió a esta estrategia como parte “un nuevo modelo enfocado a promover el desarrollo ordenado y sustentable” para mejorar y regularizar la vivienda urbana y mejorar la vivienda rural. Ello se completó con otras tres estrategias que fueron: lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional; reducir de manera responsable el rezago de vivienda y procurar una vivienda digna para todos los mexicanos y promover acciones de crédito que mejoren y amplíen la vivienda (CONAVI, 2008).

La forma de medir el rezago habitacional mientras tanto, sujeta a ajustes metodológicos, derivó su énfasis hacia la distinción del rezago cualitativo y cuantitativo, encaminado otra vez a la producción de vivienda nueva, si bien se dio una mayor importancia relativa a medidas de mejoramiento. Es de resaltar, por lo tanto, la medida de creación de “polígonos de contención urbana” como una forma de recuperar en la política nacional de vivienda el vínculo vivienda ciudad al proponerse aprovechar la infraestructura ya existente de servicios públicos, vialidades, líneas de transporte, así como el equipamiento educativo, de salud, co-

mas-de-4-000-millones-de-personas-en-el-mundo-viven-sin-retrete/

9 Se consideran como errores de la política reciente de vivienda en México, la localización periférica de los conjuntos urbanos habitacionales, su desvinculación de sistemas de transporte eficientes, y el déficit de equipamiento urbano a su alrededor, así como de fuentes de trabajo; una de las consecuencias más notorias de ello ha sido el alto grado de desocupación de tales conjuntos (OCDE, 2015). Algunos analistas más críticos aun, se refieren a estos aspectos no como errores, sino como un fracaso (Cilento, 2018).

10 La CONAVI derivó de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), creada en julio de 2001 como dependencia semiautónoma de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para supervisar las reformas en el sector vivienda y coordinar las acciones de las instituciones del Gobierno Federal durante la gestión presidencial de Vicente Fox.

mercial, de servicios, y la cercanía de las fuentes de empleo. En términos de contención de la expansión urbana, se ha reducido parcialmente el dinamismo que tenía previamente.

Un cambio mayor ha ocurrido con el gobierno federal del periodo 2018-2024 encabezado por Andrés Manuel López Obrador, y conocido como gobierno de la Cuarta Transformación o 4T. A diferencia de los gobiernos anteriores, su prioridad es la producción de vivienda social, es decir, para los segmentos de población tradicionalmente excluidos de los programas crediticios tanto de la banca privada como de los organismos nacionales de vivienda. Como parte de este giro se considera que es responsabilidad del Estado garantizar el derecho a la vivienda adecuada, y que su producción no puede estar regida por las reglas de mercado, sino por la satisfacción de una necesidad humana (SEDATU, 2021).

De ahí que los dos programas principales en los que ha centrado su esfuerzo son, primero, el programa *Autoproducción de vivienda Adecuada*, con el que se recupera la visibilidad de la urbanización informal perdida en los decenios anteriores, al mismo tiempo que se atiende el problema de la mala calidad de la vivienda; segundo, el *Programa de Mejoramiento Urbano*, con el que se trabaja en la “dignificación de los espacios públicos”, para “otorgar oportunidades de desarrollo para las comunidades con mayor rezago”.¹¹

Con el Programa Autoconstrucción se plantea “construir con la población” con asistencia profesional e implicación de los tres niveles de gobierno, lo que estaría significando

construir vivienda con calidad en barrios cubiertos por servicios y equipamiento urbano, con lo cual se asegura una adecuada planeación y diseño de los asentamientos.¹² Las bases del programa son la generación de oferta de suelo, el acceso a financiamiento y la asistencia técnica.

El Programa Mejoramiento Urbano se pensó para incidir en cien ciudades durante el actual sexenio presidencial, a partir de tres vertientes: 1) el mejoramiento integral de barrios, que incluye rehabilitación, mejoramiento de espacios públicos y desarrollo de equipamiento e infraestructura urbana; 2) ampliación, mejoramiento o sustitución de vivienda para población en situación de vulnerabilidad; y 3) regularización y certeza jurídica de lotes para uso habitacional, equipamiento urbano y/o espacios públicos. Es indudablemente un programa de remediación de problemas característicos de la urbanización informal, que sin embargo está incidiendo en una mejora de la habitabilidad urbana a escala de barrio en muchas de las ciudades del país, si bien abarca solamente a las áreas marginadas. Es una contribución puntual en la mejora de la situación de asentamientos irregulares, que bien puede incluir otras áreas irregulares, o a todas, con el tiempo.

En los dos casos se incide al mismo tiempo en la calidad de la vivienda como en la habitabilidad urbana. Los programas están en marcha con algunos resultados conforme a lo esperado, pero habrá que esperar a que finalice la administración para conocer los resultados de los dos en la mejora de la calidad de la vivienda y en una mejor habitabilidad urbana. Por lo pronto, cabe resaltar que se

11 Comunicado 196/2020 de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SeDATU), que recoge las palabras del responsable de esa dependencia, Román Meyer Falcón. Disponible en: <https://www.gob.mx/sedatu/prensa/presenta-sedatu-acciones-del-programa-de-mejoramiento-urbano?idiom=es>

12 Se aclara que la autoproducción no necesariamente se lleva a cabo para producir vivienda nueva, o que sea sinónimo de informalidad, ni que incluya solamente a familias de bajos ingresos (SeDATU, 2021: 25-26).

están atendiendo efectivamente las necesidades de vivienda adecuada y de habitabilidad urbana de la población de menores ingresos; sólo hace falta analizar con detalle si los resultados globales son positivos respecto a la situación de la vivienda en el país. Dado lo anterior, el cálculo del rezago habitacional concede una importancia equitativa a lo cualitativo y cuantitativo, dado que se obtienen mediciones sobre las necesidades de mejoramiento y ampliación (rezago cualitativo), o al reemplazo y la autoproducción (rezago cuantitativo). La CONAVI (2021) estuvo a cargo de su medición.

En términos de política pública, se ha venido trasladando paulatinamente el interés en la medición del rezago habitacional (cuantitativo y cualitativo) a mediciones alternativas, algunas más complejas y comprehensivas que abarcan la vivienda, el barrio y la ciudad. No se trata de una sustitución, sino de un proceso complementario sí se toma en cuenta que, por una parte, por ejemplo, 9 de cada 10 viviendas en América Latina se consideran de baja calidad; de manera que antes de construir viviendas nuevas lo urgente es mejorar la calidad de la que ya existe.¹³ Pero, por otra parte, más de la mitad de los servicios adecuados para las viviendas son proporcionados en el vecindario y no directamente a las viviendas (instalacio-

nes recreativas, equipamiento de salud y educación, parques comunitarios) (Rojas, 2016). Esto último está relacionado con el aumento o disminución de problemas como la segregación territorial, a lo que se suma el desigual acceso espacial a oportunidades laborales y transporte eficiente.

En síntesis, el problema de la vivienda en México es posible caracterizarlo como uno predominantemente de escasez y baja calidad (de sus materiales e insuficiente disponibilidad de servicios en la vivienda) toda la segunda mitad del siglo XX, que evolucionó a otro de baja habitabilidad urbano-habitacional en el siglo XXI, por prevalencia de problemas en la calidad de la vivienda, junto con un más visible déficit de habitabilidad urbana (por insuficiente equipamiento e infraestructura). El primero de ellos vinculado al objetivo de cumplir con el derecho a la vivienda, no así a lo relativo al derecho al hábitat o a la ciudad, y que pudo dimensionarse con el cálculo del rezago habitacional. El segundo está asociado con el desarrollo de otras propuestas metodológicas para abarcar algunos de los aspectos considerados en la conceptualización del derecho al hábitat o a la ciudad, en un sentido restringido como se ha dicho, aunque con un desarrollo aún incipiente en México. Su dimensionamiento e impulso se articula, no obstante, con los objetivos de la Nueva Agenda Urbana, y más aún con un enfoque de derechos en la gestión urbana.

2. El derecho a la vivienda y su expresión en la preocupación por el rezago

a) Reconocimiento del derecho a la vivienda y medidas para su instrumentación

El derecho a la vivienda es un derecho que fue reconocido a nivel mundial en 1948 como parte de la Declaración Universal de los De-

13 Datos del foro “Vivienda, ¿qué viene?, los retos y la innovación en el hemisferio sur global”, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el 26 de octubre de 2018 en Washington, Estados Unidos. Nota recogida en el diario *El País* (disponible en: https://elpais.com/elpais/2018/10/27/planeta_futuro/1540600189_307714.html). De acuerdo con el departamento de vivienda y Desarrollo urbano de ese organismo, en las áreas urbanas de América Latina y El Caribe hay un 6% de falta de vivienda, en tanto que el 94% de las existentes no tienen buena calidad.

rechos Humanos (DUDH), en su artículo 25, y ratificado en 1966 en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)¹⁴, en su artículo 11. Si bien ya estaba considerado en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1917, fue realmente a partir de la DUDH que el Estado mexicano mostró su interés por el problema de la vivienda de forma directa y decidida en la década de 1950. La urbanización acelerada que tuvo el país a partir de los años 1940 fue el hecho concreto que se buscó enfrentar. Antes de ese tiempo¹⁵, se dejó al sector privado amplia libertad en la búsqueda de soluciones en un primer momento (años 1920s y 1930s) (González, 1984: 394), para que en un segundo momento el Estado mexicano centralizara la producción de lo que Castells (1977: 206) denominaba “medios de consumo colectivo” (vivienda, educación, salud, transporte, etcétera). Las soluciones ha-

bitacionales entre 1947 y 1964 recayeron en las instituciones de seguridad social como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (1943), el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Dirección de Pensiones Militares (1955), Petróleos Mexicanos (PEMEX) y el Instituto Nacional de Vivienda (INVI) que se ocupó de los estratos de población de bajos recursos económicos, al igual que el BANHUOP. Se construyeron 121, 200 viviendas contabilizadas como obra del sector público (González, 1984).¹⁶

Para la segunda mitad de los años 1960s, en cambio, se alentó una opción financiera que implicó la intermediación de la banca privada para instrumentar el Programa Financiero de Vivienda (de 1965)¹⁷, lo que involucró contraer la participación pública en la construcción de ese bien. Como etapa correspondiente al “desarrollo estabilizador” existía confianza en qué, con la movilización de recursos bancarios producto del ahorro interno, se construiría masivamente vivienda popular denominada a partir de entonces como vivienda de interés social. Al igual que en los años anteriores, sin embargo, el grueso de las familias no pudo acceder a este tipo de vivienda. Se llegó así a 1970 con un total de 8.286.369 de viviendas y un déficit de 3.6 millones (González, 1984: 595) (véase, gráfica 1).

14 Después de ello, las tres conferencias de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos de 1976, 1996 y 2016 colocan a este derecho en el centro de su agenda programática.

15 De 1925 a 1954, de hecho, se considera que la intervención estatal en la producción de vivienda fue moderada, ya que, de una parte, su aportación a la construcción fue minoritaria, pero, por otra parte, creó algunas instituciones que más adelante fueron importantes. Ejemplo de ello fueron la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro en 1925, antecedente del ISSSTE; el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas (BANHUOP) en 1934, después BANOBRAS, y la habilitación del entonces Departamento del Distrito Federal para construir vivienda para sus empleados de menores ingresos; el Banco Nacional de Fomento a la Habitación en 1943, absorbido cuatro años después por el BANHUOP; y el Instituto Nacional de Vivienda en 1954 (Salomón, 2000).

16 La atención preferencial la recibieron los trabajadores organizados gremialmente, sobre todo, correspondientes a aquellos con estabilidad laboral e ingresos fijos. Para entonces, no obstante, sólo la quinta parte de la población era derechohabiente (González, 1984).

17 Para el funcionamiento de este programa fueron fundamentales el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), los dos creados en 1963.

Fue con base en el persistente desajuste entre las necesidades y la oferta de vivienda, así como la (mala) calidad de los materiales de construcción y la falta de servicios en su interior, que en los años 1980s se volvió común hablar indistintamente de una situación de déficit (Coplamar, 1982) o de rezago (Salomón, 2000) habitacional.

En otro orden, aunque para los años 1970s el concepto de derecho a la ciudad propuesto por Henri Lefebvre (1969) se difundía a nivel internacional, éste tuvo inicialmente una repercusión limitada y sin influencia en políticas de gobierno. El Estado mexicano se regía aún por los principios de un Estado rector, de manera que continuó el impulso a la creación de instituciones públicas y el combate del rezago habitacional. La acción estatal, de hecho, fue reimpulsada con base en cambios legislativos, como lo fue la reforma a la fracción XI del artículo 123 constitucional en 1972, que hizo obligatorio el otorgamiento de “viviendas decorosas” a los trabajadores por parte de los patrones mediante aportaciones tripartitas a diversos fondos de vivienda. Esto ocurrió en el marco de la seguridad social y las prestaciones laborales, y no como un derecho universal que abarcara a toda la población.

Se crearon entonces los muy conocidos organismos de vivienda como 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), además del Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI)¹⁸, considerada en conjunto

la acción más relevante del gobierno mexicano en materia de derecho a la vivienda hasta entonces¹⁹, lo que llevó a triplicar entre 1972 y 1980 el número de viviendas que desde el sector público se había desarrollado entre 1965 y 1970. A pesar de ello, las acciones y política de vivienda continuaron siendo insuficientes para revertir el déficit.

Entre 1970 y 1980 el total de viviendas en el país aumentó 45.7% al pasar de 8.3 a 12.0 millones; de las que 20% fue financiada o *producida por organismos públicos* y 80 % fue *autoproducida*, ya fuera con financiamiento bancario en el caso de población de ingresos medios, o sin financiamiento en el caso de los sectores populares (Auditoría Superior de la Federación, 2012: 15). En 1980, el déficit de vivienda alcanzó un monto de 4 millones de unidades (véase, gráfica 1) con afectación a casi 20 millones de habitantes (González, 1984).²⁰

(Auditoría Superior de la Federación, 2012: 11). Hasta 1978, estuvo también facultado para ser beneficiario de expropiaciones de suelo comunal y ejidal, así como para gestionar la dotación de servicios. Se intentó que sus actividades ayudaran a evitar el desarrollo de asentamientos irregulares. No obstante, se le desapareció en 1982 para ser reemplazado por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) (véase, Aguado y Hernández, 1997; Olivera, 2001).

19 Esto significó el cambio de un régimen de responsabilidad individual a uno de solidaridad social en materia de derechohabencia.

20 Esto ocurrió a pesar de que el Programa Nacional de Vivienda de 1978 se consideraron acciones para abatir el rezago habitacional, como el impulso a la vivienda progresiva, proporcionar seguridad en la tenencia de la tierra y el acceso a servicios básicos. Además, se procuró que el apoyo se otorgara prioritariamente

18 También se creó en 1971 el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO), anteriormente INVI, con el propósito de aportar acciones de vivienda de bajo costo para trabajadores de bajos ingresos y otras operaciones inmobiliarias de acuerdo con las necesidades de cada Estado del país

En un contexto de crisis económica en 1983 se modificó el artículo 4º constitucional para establecer el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda “digna y decorosa”²¹ y se reglamentó con la Ley Federal de Vivienda del 7 de febrero de 1984. El sexenio 1982-1988 fue el último del periodo conocido como desarrollo dirigido por el Estado, pero también en el que ocurrió la transición hacia el neoliberalismo. De tal manera que al mismo tiempo que se impusieron medidas de contención del gasto público en materia de educación y salud, se impulsó un gasto muy alto con recursos privados (de los organismos de vivienda y la banca) en materia habitacional, al grado de considerarse a la política de vivienda como la “política social” del gobierno (Schteingart y Patiño, 2006: 154).

Dos aspectos destacaron de las medidas impulsadas al incluir elementos favorables al cumplimiento de los derechos a la vivienda y al hábitat. Uno fue el sostenimiento de una concepción de la vivienda como elemento de bienestar social; el otro, su vinculación con el ordenamiento territorial y la identificación de la provisión y regulación del suelo como una responsabilidad gubernamental.

A diferencia de lo que ocurrió al cambio de siglo, en estos años todavía no se privilegiaba la vivienda en propiedad como solución casi única, contemplándose la vivienda progresiva, acciones de mejoramiento y lotes con servicios. Se continuaron considerando también soluciones para la población de

bajos ingresos²² y para los espacios rurales²³; incluso dotación de infraestructura para los asentamientos irregulares. Adicionalmente, se creó el Sistema Nacional de Suelo para la Vivienda y el Desarrollo Urbano y Vivienda, con el objetivo de enfrentar la práctica de adquisición emergente, desarticulada e insuficiente de tierra para programas públicos de vivienda (Olivera, 2001: 70). Los logros de esta iniciativa fueron desiguales entre entidades del país, pero sin duda, su espíritu contrasta con la completa desregulación de suelo para vivienda que ocurrió en los años 2000.

Fue en el sexenio 1989-1994 en el que se materializó la retracción del Estado en la conducción del desarrollo urbano y la vivienda y su reconceptualización de ‘factor de bienestar social’ a ‘patrimonio familiar’, lo cual tuvo continuidad en los siguientes cuatro sexenios (1995-2000 y 2001-2006, 2007-2012 y 2013-2018). Por lo tanto, se profundizó la doble función del sector de la construcción: como factor de bienestar social mediante la creación de empleo y como generador de crecimiento económico por sus encadenamientos con decenas de ramas productivas.

El déficit de vivienda reportado en 1990 fue de 6.1 millones, concentrado en las zonas rurales y población urbana de menores ingresos (véase, gráfica 1). Asimismo, se estimó que un 65% de la vivienda producida hasta ese momento seguía siendo producida fuera de los canales de financiamiento o intervención del gobierno federal (Auditoría Superior de la Federación, 2012: 22). El parque habitacional era de 16.197.802.

riamente a los jefes de familia con ingresos por debajo de 4 veces el salario mínimo en el caso de los trabajadores asalariados (SAHOP, 1978; SPP, 1980).

21 Aunque no se definió el significado de “digna y decorosa” y sólo se refirió a los “instrumentos y apoyos” contenidos en la ley para su consecución.

22 En 1985 (1981) se creó el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) para hacerse cargo de las necesidades de vivienda de población no asalariada y de bajos ingresos.

23 En este caso, se creó en 1987 el Fondo Nacional para la Vivienda Rural (FONAVIR).

b) Reorientación hacia la edificación intensiva de mercado y extravío del déficit

En el último tramo del siglo XX y lo que va del siglo XXI, se tomaron importantes decisiones en materia de derecho a la vivienda que reorientaron la política nacional en ese sector de un enfoque de bienestar social a otro con un enfoque primordialmente financiero. Con ellas se relegó la atención de algunos indicadores de calidad de la vivienda y aspectos clave relativos al derecho a la ciudad, en sentido opuesto al espíritu reivindicativo de ese concepto.

Un primer aspecto estratégico está relacionado con el suelo urbano. Consistió en la reforma al artículo 27 de la Constitución en 1992, uno de cuyos impactos fue la urbanización descontrolada de las ciudades. Esta permitió la privatización del ejido²⁴, lo que colocó en el mercado inmobiliario gran parte de la tierra de las periferias urbanas con ese tipo de tenencia en el país. Facilitó el abuso de las grandes empresas constructoras para su ocupación, con gobiernos municipales más interesados en aprobar la inversión en construcción de vivienda y en la recaudación de ingresos, que en hacer cumplir sus programas de desarrollo urbano.

Otro evento importante fue la expedición en 1996 de la nueva Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, con la cual las apor-

taciones de capital para pensiones dejaron de concentrarse en un fondo solidario de reparto para convertirse en cuentas capitalizadas individualmente, incluido lo relativo a la subcuenta de vivienda del INFONAVIT y el FOVISSSTE. En respuesta en parte a la crisis económica de 1995 y la retracción de la inversión bancaria, esto convirtió al INFONAVIT en la principal fuente de recursos y de crédito para vivienda.

De 2001 a 2012, las condiciones económicas y adecuaciones regulatorias en general llevaron a que fuera el periodo en el que se construyó la mayor cantidad de vivienda formal en la historia del país mediante financiamiento hipotecario, con el INFONAVIT a la cabeza. Como contraparte, en esta etapa la calidad de la vivienda y de los conjuntos urbanos desarrollados con financiamiento de este organismo de vivienda mostraron un retroceso respecto a las unidades habitacionales de los 20 años anteriores en cuanto a accesibilidad vial, servicios urbanos, equipamiento, espacios abiertos, áreas verdes y tamaño de las viviendas (Esquivel, 2006: 9 y 93); lo que constituye problemas de localización inadecuada a escala de ciudad y de hacinamiento y de habitabilidad en las casas, a lo que se agrega a nivel de barrio una situación de fragmentación y segregación urbana.

Un comentario especial requiere la Ley de vivienda de 2006, que, aunque define vivienda "digna y decorosa" (artículo 2), lo hace de forma vaga.²⁵ En ese mismo tenor, establece "prin-

24 Suelo de carácter originalmente agrario y tenencia colectiva regido por la Ley Agraria. Antes de 1992, estaba prohibida su venta y urbanización, por lo que debía destinarse a la producción agropecuaria. Sin embargo, abasteció al mercado informal de la vivienda desde los años 1940. Con la reforma de 1992, se autorizó su privatización para que a partir de entonces se destinara a la urbanización formal y sirviera a los propósitos de la política de producción masiva de vivienda. Esto último suponía una urbanización ordenada que no sucedió.

25 Vivienda digna y decorosa es "la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos".

cipios de equidad e inclusión social” para los programas y medidas habitacionales (artículo 3). En este sentido, su aparición resultó más oportuna para los desarrolladores inmobiliarios porque, al clarificar las normas oficiales de edificación para asegurar la “calidad” (física) y la “sustentabilidad” de la vivienda, les proporcionó una guía operativa, independientemente de que regula la política nacional de vivienda.

Por otra parte, es destacable que un conjunto de organizaciones sociales cohesionadas en parte a través de *Habitat International Coalition*, reconocen que por primera ocasión se hace referencia a la “producción social de vivienda” (artículo 4) y que el gobierno federal establece un compromiso para otorgar apoyos para su mejor desarrollo (artículo 85) (Wigle y Zárate, 2008). Esta lectura alternativa que destaca a la vivienda como un derecho social, y resalta la obligación gubernamental de apoyar la producción de vivienda asequible para la población con menores ingresos, amplía la perspectiva individualista del derecho a la vivienda para sumar el derecho a la ciudad o al hábitat. Su impacto mayor ha sido precisamente en el tema del derecho a la ciudad, como se lee en el apartado subsiguiente.

Por último, otra decisión política que coadyuvó con el desorden de las periferias urbanas fue la subordinación del desarrollo urbano al cumplimiento de la meta de construcción de viviendas fuera como fuera. Así, por primera vez desde la existencia del “Sistema Nacional de Planeación Democrática”, no se publicó el programa nacional de desarrollo urbano en el sexenio 2007-2012. Aún y cuando en el diagnóstico del Programa Nacional de Vivienda (CONAVI, 2008) de ese periodo se advertía ya de la lejanía de los conjuntos urbanos y sus efectos perniciosos en el crecimiento extensivo, desarticulado y

fragmentado de las ciudades, la falta de un marco nacional respecto al tipo de desarrollo urbano deseable facilitó la continuidad de ese modelo.

En síntesis, el cambio de orientación de la política nacional de vivienda como satisfactor de una necesidad social a otra que la trató como bien patrimonial, consolidó una dimensión de la vivienda como vehículo de inversión. Uno de sus efectos ha sido disminuir al procedimiento de cálculo del rezago habitacional su potencial como indicador de la calidad de la vivienda, al tiempo que derivó en efectos negativos a escala de barrio y ciudad. De ahí que se justifique trascender el enfoque de derecho a la vivienda en que se sustentó la política nacional de ese sector desde los años 1990s, con una visión de habitabilidad urbana y derecho al hábitat o a la ciudad. Aunque, por otra parte, y conforme a los datos ya mostrados sobre el predominio de vivienda de mala calidad en Latinoamérica, aún queda mucho por hacer al respecto. En efecto, durante la segunda mitad del siglo XX y aún en la actualidad, los aspectos que el derecho internacional atribuye a la vivienda para que sea considerada digna o adecuada²⁶ se han cumplido parcialmente. En gran medida porque aproximadamente la mitad de la vivienda a nivel nacional continúa siendo producto de la autoconstrucción, realizada con poca o nula asistencia técnica y contraviendo las normas urbanísticas. No obstante, el carácter progresivo de ese tipo de vivienda y desarrollo urbano asociado, junto con el aumento de oferta habitacional de vivienda de mercado los últimos 20 años, ha llevado a que la calidad

vos” (Ley de Vivienda, artículo 2, en Diario Oficial de la Federación, 2006: 1). Como se observa, no se especifican criterios concretos o variables a considerar.

26 Estos aspectos son la seguridad legal de la ocupación; la proximidad de los servicios, equipamiento e infraestructura necesarios; costo accesible que no comprometa otros gastos; habitabilidad; acceso fácil a grupos desfavorecidos; y emplazamiento adecuado (observación general 4, sobre el derecho a la vivienda adecuada- art. 4, parte 1, del 13 de septiembre de 1991).

general de la vivienda en 2020 sea bastante mejor de lo que era en 1950 ó 1970 (véase, cuadro A-1 en el anexo estadístico).

Ya con base en un procedimiento metodológico institucionalizado, aunque con resultados variables en función de los criterios utilizados y el organismo a cargo, el rezago habitacional en el 2000 fue de 12.9 millones de viviendas de un parque habitacional de 21, 942, 535. En tanto que para el 2010 fue de 14.6 millones de un parque de 28, 607, 568 (Auditoría Superior de la Federación, 2012: 39). En 2020, el rezago calculado fue de 8.5 millones, de un total de 35, 219, 141 viviendas en el país (CONAVI, 2021).

3. La vuelta al derecho a la ciudad con un sentido acotado, aspiracional

Con el comienzo del siglo XXI, se desarrolla una lectura de la obra de Lefebvre de fines de los años 1960s, ahora con mayor difusión internacional. Es indiscutible desde esa época su aseveración de que la ciudad se había transformado en una mercancía, lo que había precisamente dejado a sectores mayoritarios de la población, aún en la Europa de esos años, sin la posibilidad de incidir en el tipo de ciudad que quería. De ahí que su propuesta fuera la de reivindicar que la población volviera a ser la dueña de la ciudad, vía la transformación del sistema de producción y su usufructo. En el centro de tal objetivo quedaba la participación popular para desarrollar una agenda que incluyera la planificación urbana y la adaptación del marco jurídico urbano para que todos los ciudadanos pudieran acceder a los servicios y oportunidades que brinda la ciudad (Lefebvre, 1969); y “hacer de esta el escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva” (Mathivet, 2009: 1).

Sobre el particular existe coincidencia entre diversos analistas de que el concepto extravió su sentido original, ya que la ciudad “fue tomada por los intereses del capital y así dejó de pertenecer a la gente” (Mathivet, 2009:

1)²⁷. Para Harvey (2008: 37), el derecho a la ciudad está actualmente “demasiado restringido, en la mayoría de los casos, a una reducida elite política y económica que se halla cada vez más en condiciones de conformar las ciudades de acuerdo con sus propios deseos”. En un sentido más crítico aún, afirma que las ciudades se construyen para que la gente invierta y no para que viva en ellas²⁸; es decir, la idea de revolución urbana “se desvaneció en la memoria histórica” (Smith, 2002: 235).

Dada la indudable importancia de este derecho como reclamo político de organizaciones y movimientos sociales, sin embargo, se ha tratado de incorporarlo dentro de las metas y objetivos de instituciones internacionales involucradas en el desarrollo urbano y la vivienda. Lo que se ha conseguido claramente es resultado de un conjunto de luchas ciudadanas “desde abajo” que, si bien han logrado colocar al concepto en el centro de todo tipo de derechos para el conjunto de la población, continúa representando una utopía o deseo as-

27 Desde esa misma perspectiva, Harvey (2008) pone como ejemplo el caso de la remodelación del Centro Histórico de la Ciudad de México encabezado por Carlos Slim, para fines de promoción turística. También alude a la ciudad de Nueva York la cual remodeló el alcalde M. Bloomberg en acuerdo con inversionistas inmobiliarios, representantes de Wall Street y del capitalismo internacional, para proyectos de su interés. Es conocido el efecto que esto tiene en la expulsión de la clase popular o media baja de estos espacios centrales cada vez más codiciados.

28 Entrevista de Jeremy Scahill a David Harvey, publicada el 22 de febrero de 2018, en el Diario español *El Salto*. Disponible en: <https://rebellion.org/ahora-no-construimos-ciudades-para-que-la-gente-viva-sino-para-que-se-invierta-en-ellas/>

piracional que no ha llegado a concretarse en la realidad en la forma deseada.

Así, el significado que actualmente se le da es el expresado en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad de 2005 que lo define como “el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social”, lo que incluye “el derecho al desarrollo, a un ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales, a la participación en la planificación y gestión urbana y a la herencia histórica y cultural” (artículo 1). En los artículos 2 y 3 se establece como deber de las autoridades urbanas fomentar la función social de la ciudad y de la propiedad urbana; inhibir la especulación inmobiliaria y de esa manera procurar “la justa distribución de beneficios y responsabilidades resultantes del proceso de urbanización”; asegurar la pluralidad e inclusión social de las minorías, así como la gestión democrática de su territorio, en el cual se incluye al entorno rural.

ONU-HABITAT desde su origen en 1976 ya contemplaba algunos de estos aspectos, en tanto que incluyó otros a lo largo del tiempo. Con los años, empero, el derecho a la vivienda ha primado sobre el derecho a la ciudad, el cual sólo es considerado de forma implícita o aspiracional y es de difícil consecución. Por otra parte, así como se avanzó en la consideración de diversos aspectos en las conferencias Hábitat I y Hábitat II, en otros temas sensibles del ámbito social y/o político se retrocedió en Hábitat III. Hábitat I (1976) fue importante por establecer la relación positiva entre la planificación y la regulación del uso de la tierra y protección del ambiente con una mejor distribución de los beneficios del desarrollo y progresos en la calidad de vida de la población. En esta misma fórmula, incluyó la integración de las mujeres y de los jóvenes, así como la rehabilitación de personas desplazadas por catástrofes naturales y sociales. También se incluyó como un derecho humano básico “el alojamiento y los servicios adecuados”, para lo cual, los gobiernos estable-

cieron el compromiso de apoyar especialmente a las clases populares. Sobresale la importancia concedida al control público de la tenencia de la tierra y sus usos (ONU, 1976). En 1992, en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, se fortaleció la perspectiva ambiental con la adopción del enfoque de desarrollo sostenible.

En Hábitat II (1996) se hizo eco del tema ‘habitabilidad de la vivienda’ como condición del bienestar de vida de las personas, dado que se promovió la “vivienda adecuada para todos” y “asentamientos humanos sostenibles”. Uno de los aciertos fue permitir la participación de representantes de gobiernos locales y sindicatos (ONU, 1996). Las medidas instrumentadas por los países, sin embargo, pronto fueron afectadas por el avance del neoliberalismo urbano y el impulso a la vivienda en propiedad mediante el desarrollo de instrumentos financieros y el control del acceso a la tierra por vía del mercado, ya sin intervención pública directa; lo que llevó a la exclusión de los sectores populares del disfrute de vivienda adecuada. Si entre comillas se puede considerar que hubo avances en el derecho a la vivienda (ofertada por el mercado), en términos del hipotético “derecho a la ciudad”, los resultados en Latinoamérica fueron desastrosos. En el caso de México esto consistió en lo ya indicado respecto a la transformación de los organismos nacionales de vivienda en entes financieros que priorizaron el otorgamiento de créditos sobre las necesidades de vivienda de la población de baja capacidad adquisitiva, y la liberalización del mercado de suelo periférico, con lo que el desarrollo habitacional se desligó del desarrollo urbano y la expansión horizontal de la ciudad se desbocó, al mismo tiempo que derivó en el problema de las viviendas deshabitadas y abandonadas (Cilento, 2018; OCDE, 2015).

HABITAT III (2016) produjo la Nueva Agenda Urbana (NAU), que asumieron los gobiernos de todo el mundo. Ahí se establecen como objetivos lograr ciudades inclusivas, seguras y resilientes, además de sostenibles. Según este organismo internacional, la vivienda debe

estar en el centro de las agendas urbanas tanto porque el acceso a ella permite el cumplimiento de otros derechos humanos (salud, educación, recreación) —como es bien sabido— y porque coadyuva al cumplimiento del hipotético derecho a la ciudad por su consideración de los aspectos del equipamiento y el transporte. En el texto se menciona la importancia de controlar la especulación del suelo, pero tardíamente en tanto que todas las décadas anteriores se dio por hecho que los mercados de suelo y vivienda funcionaban correctamente. Se mantiene también la doble justificación del impulso a la vivienda con base en el estímulo que constituye para el crecimiento de la economía urbana, así como para proveer mejores condiciones de vida de los residentes, que es también el objetivo 11 de la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el cual se obligan a cumplir los gobiernos nacionales.

Un análisis de la Nueva Agenda Urbana, con enfoque *pro derecho* a la ciudad, es bastante crítico con múltiples aspectos de su contenido (Rodríguez y Sungrayes, 2017). Entre ellos, que no da seguimiento a los compromisos establecidos en las dos conferencias previas; en la versión final se anularon avances existentes en los documentos preparatorios sobre temas relevantes; se omitió un balance de las violaciones a los derechos humanos que produjo la crisis inmobiliaria de 2008-2009; no se aclara el tipo de participación de los gobiernos locales; se mantiene un enfoque mercantil respecto al suelo y la vivienda; y no se concede a la sociedad un rango de ciudadanía con capacidad de seguimiento de las políticas públicas y del cumplimiento de los derechos humanos, en lugar de ello se le valora como “socia”. Esos autores califican al texto como un “pensamiento mágico” por frases como “prosperidad urbana sostenible, inclusiva e incluyente”, “oportunidades para todos”, “desarrollo urbano resiliente ambientalmente sostenible”, o “ciudades y asentamientos humanos, justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles” (Rodríguez y Sungrayes, 2017: 195). A esto Carrión (2016) le agrega el calificativo

de “palabras ilusorias” y “vacías de sentido común” que llevan a “un abuso del concepto de ciudad”, al tiempo que “lo urbano se diluye en la definición de hábitat” —concepto importado de las ciencias naturales—. La NAU, de acuerdo con sus críticos, no tiene metas claras, excluye a los gobiernos de las ciudades, y a fin de cuentas favorece una estrategia basada en “ciudades competitivas *rankables*”, en lugar de cooperativas o solidarias, con indicadores que definen los organismos internacionales (Carrión 2016: 1).

No es de extrañar entonces que se concluya que la NAU, o bien apenas esbozó el derecho a la ciudad en su contenido al referirse al “ideal de una ciudad para todos”, o bien que la ONU-HABITAT se negó a reconocerlo. Desde nuestro punto de vista es en todo caso una expresión aspiracional, en tanto que por “ideal” del “derecho a la ciudad” se refiere a “la igualdad en el uso y disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos (..) buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos” (Naciones Unidas, 2017: 5).

Al final de cuentas sus postulados son una declaración de principios asumidos por los gobiernos latinoamericanos. En México, por ejemplo, ya el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, y el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, asumían como objetivo lograr ciudades incluyentes, compactas, integradas y conectadas, que sean al mismo tiempo espacios seguros, resilientes y sostenibles. Por lo anterior, una forma más concreta de avanzar en mejores condiciones de vida de la población requiere avanzar simultáneamente en la calidad de las viviendas en lo individual, como en la habitabilidad urbana a escala de barrio. En este sentido, se avanza en el derecho a la vivienda adecuada y

en el acceso a un mejor entorno. Sin renunciar a la utopía del derecho a la ciudad, el enfoque urbano habitacional facilita el logro de objetivos asequibles.

4. La calidad de la vivienda y la habitabilidad urbana: variantes a la medición del rezago

La calidad de la vivienda y su habitabilidad son dos de los aspectos más abordados en los estudios sobre vivienda en América Latina. El interés por estos temas deriva de los primeros estudios sobre calidad de vida²⁹ en los años 1970s cuyo objetivo era explicar la interacción y adecuación de la sociedad con su entorno.

La calidad de la vivienda refleja sus condiciones físicas en función de los materiales de construcción con que está hecha y los servicios urbanos de que dispone³⁰; algunas mediciones con base en índices de calidad consideran también el número de personas por cuarto para determinar si existe o no hacinamiento. Para los años 1990s adquirió relevancia el tema de habitabilidad, inicialmente centrado en las características de la vivienda. En México, por ejemplo, se le definió como el gusto o agrado que sienten los habitantes por su vivienda en función de sus necesidades y expectativas (Mercado y González, 1991). Al poco tiempo se agregaron otras consideraciones psicológicas (Mercado *et. al.*, 1994).

29 La calidad de vida se conceptualizó con el propósito de analizar las patologías sociales en los países del primer mundo, pero también con un fin propagandístico para destacar y difundir las mejores condiciones de vida de occidente respecto a las del bloque de países socialistas (véase, Palomino y López, 1999: 171-172).

30 Los servicios de agua potable, baño dentro de la vivienda y desalojo de aguas residuales son particularmente importantes porque se traducen en condiciones de seguridad e higiene.

Actualmente, la habitabilidad abarca criterios relativos a la calidad de la vivienda en materia de diseño para asegurar condiciones mínimas de salud y confort en las edificaciones (aislamiento térmico y acústico en relación con el ahorro de energía, ventilación, iluminación, salubridad e higiene), por lo que la arquitectura asume su relevancia e impacto en la percepción de los habitantes (Torres 2021: 357; Stibenson, 2017: 15); la localización, por su parte, tiene una ponderación sobresaliente como criterio de accesibilidad. La habitabilidad aborda también las características del entorno en términos urbanísticos, sociales y ambientales, y la forma en que esto se traduce en niveles de bienestar individual y social entre las familias, en función de las aspiraciones de sus integrantes. Asimismo, incluye las formas de apropiación de los habitantes de su espacio individual y colectivo y su interacción social con el espacio habitado (Espinoza y Gómez, 2010: 67). La habitabilidad, por lo tanto, se puede analizar centrada en la vivienda (habitabilidad interna), o bien puede hacerse a una escala urbana (habitabilidad urbana o externa) (Espinoza y Gómez, 2010; Landázuri y Mercado, 2004).

Por consiguiente, la *habitabilidad urbana* valora a la vivienda como parte integral de la ciudad en tanto que la sola habitabilidad de la vivienda no basta. El contexto económico, social y cultural en que se emplaza son fundamentales para una valoración positiva, lo cual requiere de una accesibilidad adecuada a equipamiento y servicios urbanos, al igual que a espacio público en buenas condiciones (Mejía, 2012; Alcalá, 2007: 62-63). Esto incluye condiciones adecuadas de abastecimiento de alimentos, acceso a recreación, escuelas y trabajo (Stibenson, 2017: 15).

a) Ventajas adicionales de la medición de la calidad y habitabilidad sobre la del déficit

Entre los análisis más comprehensivos que combinan la calidad individual de la vivien-

da con la del barrio y la ciudad sobrepasa el trabajo del Ministerio de Vivienda de Chile (MINVU-CEHU, 2009: 19). En este trabajo se sostiene que, en efecto, no existe sólo el déficit habitacional pues también es identificable un déficit de servicios, de infraestructura y de espacios públicos, que podría considerarse un *déficit urbano habitacional*.³¹ Esta condición de carencias ocurre en términos de cantidad, calidad y acceso, lo cual impacta la calidad de vida de la población. Se analiza a escala de país, región, ciudad, comuna, barrio y localidades rurales).

El enfoque de habitabilidad urbana facilita ubicar los grupos de población vulnerables en cuanto a la accesibilidad físico-espacial a diversas áreas de las ciudades, que suelen ser las mujeres, niños, adultos mayores e indígenas, ya sea por las distancias que deben recorrer, los obstáculos físicos que enfrentan o la falta de transporte regular y eficiente (MINVU-CEHU, 2009). Se considera, así, que la tradicional medición del rezago cuantitativo y cualitativo, aunque necesaria, ha servido principalmente como insumo a la política de vivienda para determinar la cantidad de viviendas nuevas y en propiedad a construir. No se propone reemplazarle, desde luego, pero sí complementarlo con otro tipo de mediciones, como el déficit urbano habitacional, porque enriquece las medidas a considerar en favor del bienestar de la población. Por lo tanto, no

solo se trata de construir vivienda, también de proveer obras para una mejor integración y cohesión social; lo que conlleva una mejor gestión pública que involucre la participación de diferentes actores privados y sociales hacia la consecución de un hábitat residencial sustentable (MINVU-CEHU, 2009: 19), que se supone de interés común. Se señala, por último, que si se ha ensayado poco este tipo de medición es porque requiere de una actualización constante de información que llevaría a adaptar con la misma frecuencia criterios normativos y propuestas de política, lo que no es usual.

En México, uno de los pocos trabajos de alcance nacional sobre habitabilidad de la vivienda incluye también la escala barrial, aunque no la de ciudad (Ziccardi, 2015). En este se aplica una perspectiva regional de la habitabilidad en la que se utilizan datos censales sobre las características físicas de la vivienda y de su entorno, así como los resultados de una encuesta nacional sobre el grado de satisfacción de los habitantes en esos mismos aspectos. Se consideran variables como calidad de materiales de construcción, diseño de la vivienda, su tamaño en relación con el número de ocupantes, el entorno ambiental, social y cultural, construcción de la identidad, la convivencia y la seguridad ciudadana.

Se documentan fuertes diferencias regionales, siendo la región sur, que concentra la población en situación de pobreza, donde está la vivienda con peores condiciones físicas y de acceso a servicios básicos. Mientras que el grado de satisfacción de los habitantes con su vivienda es parecida en las cuatro regiones consideradas del país. Las diferencias se presentan más bien entre segmentos de la población, siendo los sectores medios y altos los menos satisfechos.

Otros trabajos analizan la política nacional de vivienda, sea por encargo de alguno de los organismos nacionales del sector o como parte de los procesos de evaluación a que están obli-

31 De forma detallada, los componentes del déficit son: 1) Vivienda; 2) infraestructura (a. redes de servicios básicos, b. redes y sistemas de vialidad, conectividad y transportes, c. infraestructura para protección de la población ante riesgos); 3) servicios (a. servicios sociales para la subsistencia, seguridad y acceso a oportunidades, b. salud pública, c. conectividad digital, d. educación, e. comercio y servicios técnico- profesionales) (MINVU-CEHU, 2009: 21).

gadas las dependencias públicas. Todos ellos con el tema de habitabilidad como elemento central o complementario, y diferentes metodologías. Sin embargo, las iniciativas de entidades públicas no tienen el alcance del trabajo del MINVU y, en el caso en que los organismos de vivienda que se autoevalúan, adolecen de sentido crítico en comparación con evaluaciones externas hechas por organismos consultores. Entre ellas, vale la pena reseñar las que a continuación se mencionarán.

b) Otros ejercicios de evaluación

Propuesta de indicadores para el índice de deterioro habitacional y calidad residencial (Centro Eure/Infonavit, 2015). Es un trabajo que considera las escalas ya mencionadas para el estudio de la habitabilidad: la escala primaria corresponde a la vivienda como unidad, que es en la que se centra el interés de la política del sector; la intermedia son los conjuntos residenciales, el barrio o vecindario; y la escala terciaria es la de la ciudad como contenedora de las anteriores. Por tratarse de un estudio financiado por el INFONAVIT, la escala por la que se interesa es la intermedia para determinar la calidad residencial de los conjuntos urbanos que financia.

El documento se sustenta en un enfoque de “ecología del desarrollo humano” por lo que define el trabajo como un estudio de calidad residencial, pero también del hábitat residencial sustentable. Se intenta demostrar que la vivienda y los conjuntos residenciales de interés social de reciente construcción caen dentro de esa categoría, por lo que es de esperar que sus habitantes satisfagan sus necesidades y expectativas, realicen interacción social y cumplan su derecho a la ciudad. Las familias estarían accediendo a una “vivienda adecuada” puesto que ésta satisface el criterio de tenencia segura, es asequible y cumple con los demás criterios establecidos en el PIDESC.

Por último, analiza un conjunto de variables vinculadas a cuatro escalas. Un nivel mi-

cro en el que interesan las condiciones físico-materiales de las viviendas y su habitabilidad; el nivel meso, o del entorno inmediato del conjunto habitacional; el nivel macro, referido a la integración del conjunto habitacional con la estructura urbana donde está inserto; y el nivel meta, que incluye las condiciones de la planeación territorial y ambiental. Aunque en su justificación se hace referencia a lo que se ha caracterizado como habitabilidad urbana, el trabajo termina por constreñirse a la escala de vivienda y de su entorno inmediato, que corresponde a los conjuntos habitacionales financiados por el INFONAVIT.

Este mismo organismo ha realizado otros ejercicios de medición, aunque de carácter más restringido. Entre ellos, el Índice de Satisfacción del Acreditado (ISA), Índice de Calidad de Vida Vinculado a la Vivienda (ICUU), la Evaluación Cualitativa de la Vivienda y de su Entorno (ECUVE). En los tres casos se evalúan aspectos propios de un índice de calidad residencial y determinadas apreciaciones de los ocupantes de las viviendas, pero no se produce información sobre conjuntos urbanos concretos. Estos trabajos, en general, adolecen de una perspectiva comparativa respecto a lo que ocurre en el resto de la ciudad o ciudades.

Otro trabajo para el Infonavit, pero elaborado con una metodología propia de la institución consultora es la *Evaluación de la sustentabilidad de la vivienda en México* (Centro Mario Molina, 2012). Esta considera las dimensiones ambiental, social y económica de la vivienda de interés social (VIS), mediante un Índice de sustentabilidad de la Vivienda y su Entorno (ISV) aplicado a conjuntos urbanos del INFONAVIT. Utiliza indicadores como la provisión de servicios básicos a la vivienda y características del entorno, así como la carga económica, psicológica y ambiental de los largos recorridos que hacen los habitantes. Los resultados arrojaron una sustentabilidad media baja de la VIS, ya que cumple apenas con los estándares mínimos establecidos en la

normatividad nacional, en tanto que favorece la expansión urbana. Hay alto gasto en vivienda y transporte (40% del ingreso); una pobre integración social; impactos ambientales por mal manejo de agua residual; e impacto negativo de huella de carbono. Veinte millones de mexicanos estaban en esa situación en la fecha del estudio, quienes enfrentaban nuevas dinámicas en los campos del empleo, educación, seguridad, acceso a servicios y espacios de convivencia.

c) La calidad de la vivienda se mantiene como objetivo prioritario a escala global

A pesar de los avances en los enfoques y métodos de evaluación de las políticas de vivienda a escala mundial y latinoamericana, la faceta más sobresaliente del problema sigue siendo el de la calidad de la vivienda en términos de sus componentes físicos y servicios de que dispone. Al respecto, ONU HABITAT reconoció en 2017 la existencia de 1.600 millones de personas en el mundo viviendo en casas inadecuadas³², junto con una creciente presencia de viviendas deshabitadas por su inadecuada ubicación. De Brasil, destaca la existencia de unas 300 favelas, y de México, la violencia en ese tipo de asentamientos³³. Asimismo, el Banco Mundial reportó en 2019 que dos de cada tres familias en Latinoamérica necesitan una mejor vivienda y no una nueva. Años de inversión en Brasil, Colombia, Chile y México han

reducido el déficit cuantitativo de vivienda³⁴, pero las que tienen mala calidad no han cesado de aumentar. El censo de población de 2020, por ejemplo, aunque indica que el 96.3% de las viviendas tiene servicio de agua conectado dentro de la vivienda o de su terreno, todavía 1.2 millones de personas no tienen servicio de agua.

En síntesis, los estudios sobre habitabilidad urbana, entendida como la suma de condiciones adecuadas de la vivienda y el acceso idóneo a servicios y equipamiento urbano para favorecer las condiciones de bienestar de la población, han venido ganando importancia y son cada vez más necesarios, sólo que requieren de parte de información no generada por los censos de población y vivienda, por lo que su realización depende de proyectos de investigación específicos que recopilan su propia información.

5. El rezago cualitativo y la calidad de la vivienda como problema primordial en México, a escala unitaria

En México, la primacía del rezago cualitativo de vivienda, y más específicamente la calidad de la vivienda, coinciden con lo señalado para el Latinoamérica, ya que, efectivamente, más que vivienda nueva (déficit cuantitativo), lo que hace más falta es mejorar la calidad de la vivienda existente (déficit cualitativo). Su atención sería un avance significativo en el derecho a la vivienda. El derecho a la ciudad, mientras tanto, no es un concepto integrado en las políticas de vivienda; lo que pueda hacerse depende de acciones aisladas y, en todo caso, amparadas en el concepto de habitabilidad urbana.

32 Nota difundida con motivo del Día Mundial del Hábitat en el diario *El País*: “1,600 millones de personas en ‘slums’ (...)”. Disponible en: https://elpais.com/2017/09/28/planeta_futuro/1506599386_494251.html?por=mosaico.

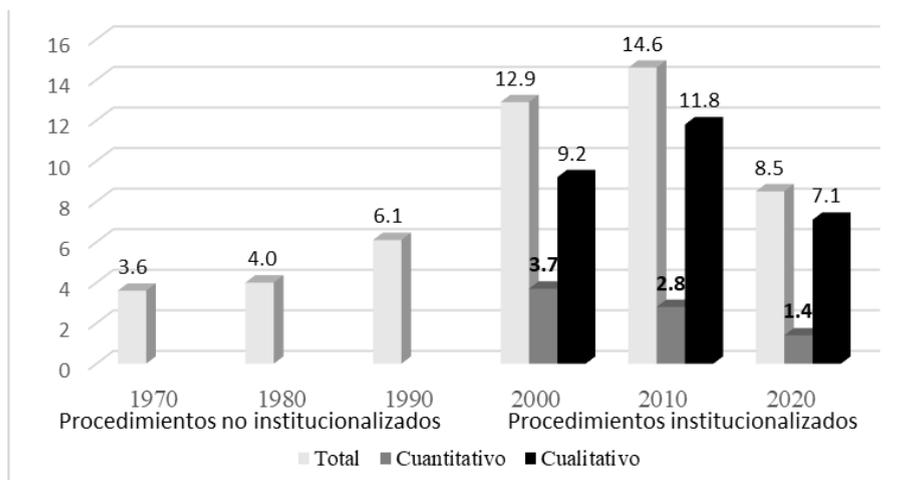
33 “Slums, la otra cara de las grandes ciudades”, *World Cities Report*, 2016, Diario *El País*: Disponible en: https://elpais.com/elpais/2017/09/14/seres_urbanos/1505415441_174749.html.

34 Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/19/03/26/america/1553554844_220261.html.

La gráfica 1 muestra precisamente la evolución del rezago habitacional en el país desde 1970 y sus componentes cuantitativo y cualitativo en 2000, 2010 y 2020.³⁵ Entre 2000 y 2020, la necesidad de vivienda nueva se redujo, mientras que la cantidad de vivienda en situación de deterioro de los materiales con que está hecha y la que tiene espacios insuficientes, aumentó de 9.2 a 11.8 millones entre 2000 y 2010, para disminuir a 7.1 millones en 2020. Esto constata que los programas de vivienda deben centrarse en dos cosas: ampliación y/o mejoramiento de vivienda para resolver el ha-

cinamiento de algunas y el deterioro de los materiales de otras; así como resolver la falta de servicios dentro de la vivienda que pudieran tener. En segundo orden de prioridad y ya como parte de atención al déficit cuantitativo, se requiere apoyar el reemplazo de viviendas que están en deterioro porque los materiales con que están construidas han concluido su vida útil. Esto es válido independientemente de que los datos no son comparables, en tanto que en términos relativos configuran una tendencia clara desde el 2000.

Gráfica 1
México: Rezago habitacional, 1970-2020
(Millones)



Fuente: Para 1970 y 1980, González (1984); para 1990, 2000 y 2010, Auditoría Superior de la Federación (2012); para 2020, CONAVI (2021a).

35 Para una explicación detallada de los procedimientos metodológicos para cálculo del rezago habitacional en 2000 y 2010, véase: Auditoría Superior de la Federación (2012: 33-42); y para el 2020, CONAVI (2021).

Ahora bien, un aspecto que omite esta fuente en sus cálculos, al igual que lo hacen los organismos nacionales de vivienda u otras instituciones a cargo de la medición del rezago habitacional, es un análisis más detallado de las condiciones de la vivienda en situación de calidad no óptima. Con el propósito de subsanar esa carencia, se concluye este trabajo con la elaboración de un índice de calidad de vivienda por entidad federativa. El índice se calculó con datos de la Encuesta Intercensal 2015 (EIC-2015) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la cual proporciona estimaciones estadísticas actualizadas sobre el volumen, composición y distribución de los habitantes y viviendas del territorio nacional, que son comparables con censos e indicadores internacionales. Se trabajó con 10 variables relativas a las características de la vivienda, durabilidad de materiales de construcción, acceso a servicios básicos y condiciones de salubridad y hacinamiento.³⁶ Se aplicó el método de componentes principales para la obtención del índice y se complementó con un análisis de cúmulos para agrupar a las entidades federativas del país

36 Las variables específicas son: 1) proporción de viviendas con paredes o muros construidas con tabique, ladrillo, *block*, piedra, cantera, cemento o concreto, 2) proporción de viviendas con techo construidas con losa de concreto o vigueta y bovedilla, 3) proporción de viviendas con piso construido con cemento, firme, mosaico, madera u otro recubrimiento, 4) proporción de viviendas que tienen cuarto para cocinar, 5) proporción de viviendas en hacinamiento (más de 2.5 personas por cuarto para dormir), 6) proporción de vivienda con luz eléctrica, 7) proporción de viviendas que obtienen el agua de llaves o mangueras que están dentro de la vivienda, 8) proporción de viviendas que tienen servicio sanitario, 9) proporción de viviendas con taza de baño exclusiva de la vivienda, y 10) proporción de viviendas con drenaje a la red pública, fosa séptica o tanque séptico (biodigestor).

por su grado de similitud. Los datos se procesaron con el paquete estadístico SPSS v 24.

La unidad de análisis son las entidades federativas del país, por medio de la matriz de dimensión 32 x 10 (32 entidades y 10 variables), que contiene la proporción de viviendas con los atributos de interés de las diez variables relacionadas con la calidad de las viviendas. El objetivo es identificar aquellas que presentan condiciones de desarrollo homogéneo en la calidad de las viviendas a partir de métodos gráficos, e identificar las entidades que presentan características en calidad de la vivienda similares.

La idea básica del análisis de componentes principales es reducir el conjunto de variables originales (X) correlacionadas, en otro conjunto de variables no correlacionadas (Y) de menor dimensión, de tal manera que se retenga la mayor información esencial de la muestra; es decir, cada variable Y, es una combinación lineal del conjunto original de variables X's. Estas nuevas variables se llaman *componentes principales*. Los resultados incluidos en el cuadro 1 demuestran que las dos primeras componentes explican el 78.5% de la variabilidad de los datos, las cuales, según el criterio de raíz principal,³⁷ son suficientes para una correcta interpretación.³⁸ La primera, que explica la mayor variabilidad de los datos, se utilizó para calcular las proyecciones de los datos originales en los nuevos ejes componentes principales, para de esa manera obtener el índice de calidad de las viviendas para cada una de las entidades federativas.

37 Según este criterio, sólo se consideran significativos los valores propios o autovalores mayores que 1. Esto se basa al considerar el cálculo de componentes principales con estandarizados con base en la matriz de correlaciones.

38 Para el cálculo del índice de calidad de vivienda se utilizó la primera componente principal ya que, por definición, es la que mejor explica la variabilidad del conjunto de variables originales.

El cuadro 2 contiene los vectores principales correspondientes a los tres indicadores compuestos (IC1, IC2, IC3). Dado que sólo los componentes con valor absoluto mayor a 0.30 intervienen significativamente en la conformación del vector, se observa que IC1 está formado por todos los indicadores simples, por lo que las variables originales quedan representadas claramente y la interpretación del índice de calidad de vivienda es fiable mediante IC1. Los valores más altos de la primera componente corresponden a las variables relacionadas con servicios hidrosanitarios y el material del piso de la vivienda. Es decir, como ocurre a nivel internacional, la falta agua y de baño exclusivo dentro de la vivienda, así como drenaje conectado a la red pública, son parte fundamental del rezago en México; junto con ello, la falta de piso de cemento. La gráfica 2 representa el índice de calidad de vivienda resultante de la primera componente principal, para todos los estados del país. Hay una notoria polarización interestatal en la calidad de las viviendas. Las de mejor calidad corresponden a Nuevo León, Aguascalientes y Ciudad de México; las de menor calidad a Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

Cuadro 1

Valores propios de la matriz de correlaciones			
Componentes	Valores propios	Porcentaje de variación	% de variación acumulados
1	6.600	65.998	65.998
2	1.255	12.545	78.543
3	0.874	8.742	87.286
4	0.486	4.856	92.142
5	0.254	2.544	94.686
6	0.236	2.363	97.049
7	0.119	1.191	98.240
8	0.083	0.083	99.074
9	0.077	0.770	99.844
10	0.016	0.156	100.000

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 2

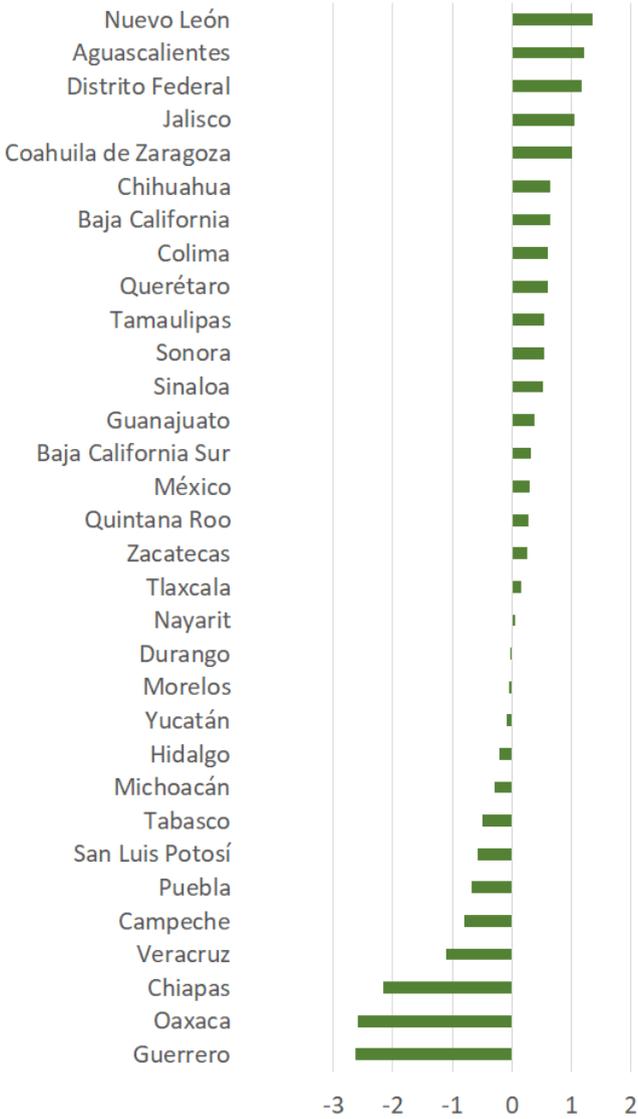
	Componente		
	IC1	IC2	IC3
Con paredes de tabique, ladrillo, cantera, etc.	0.638	0.662	0.125
Con techos de losa de concreto, vigueta y bobedilla	0.756	0.380	-0.175
Con piso de cemento firme, mosaico, madera u otro	0.945	0.052	0.025
Con cuarto para cocinar	0.697	-0.023	-0.631
Con luz eléctrica	0.791	0.384	0.128
Con agua entubada que obtienen de llaves o mangueras dentro de la vivienda	0.928	-0.230	0.167
Con servicio sanitario	0.948	-0.022	-0.058
Con taza de baño exclusiva dentro de la vivienda	0.608	-0.544	0.503
Con drenaje a la red pública o fosa séptica o biodigestor	0.886	0.074	0.221
Sin hacinamiento	0.837	-0.262	-0.282

Fuente: Elaboración propia

Al aplicar un análisis de cúmulos, se forman cinco grupos de entidades: 1) Aguascalientes, Jalisco, Nuevo León, Distrito Federal, Coahuila, Tamaulipas, Sonora, Baja California Sur, México, Tlaxcala, Guanajuato, Querétaro, Sinaloa, Quintana Roo, Nayarit, Hidalgo, Morelos, San Luis Potosí, Yucatán, Puebla, Michoacán, Colima, Baja California y Chihuahua; 2) Campeche, Veracruz y Tabasco; 3) Durango y Zacatecas; 4) Guerrero y Oaxaca; y 5) Chiapas.

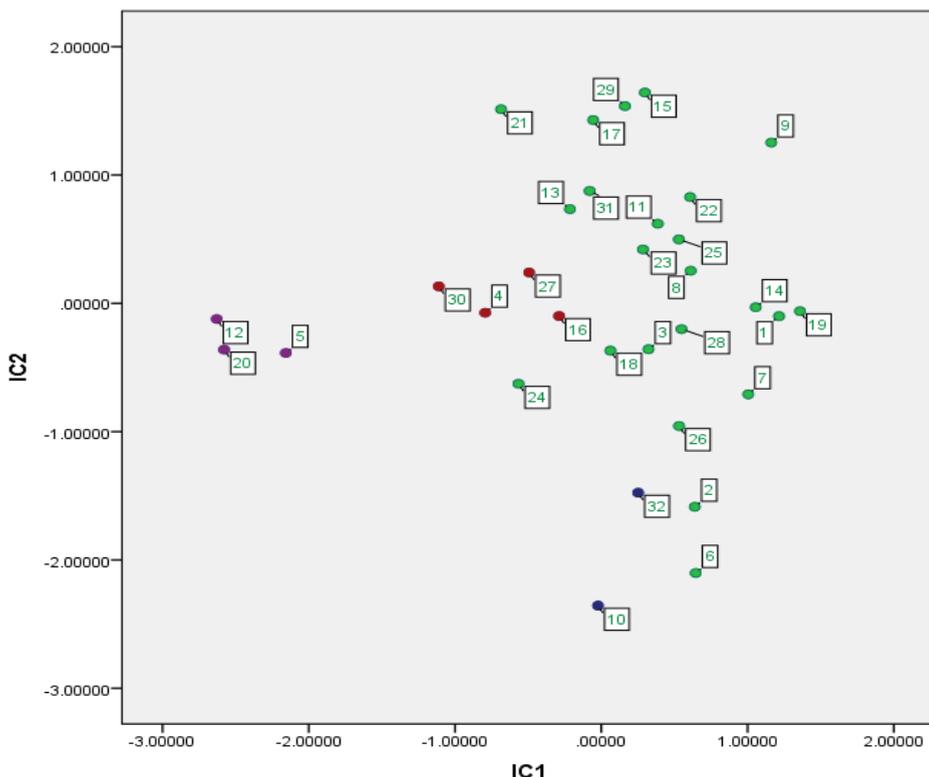
Los valores más bajos del índice de calidad de vivienda son para el sur-sureste: Chiapas, Guerrero y Oaxaca en el extremo inferior, junto con Campeche, Veracruz y Tabasco. En contraste, Nuevo León, Aguascalientes, la Ciudad de México, Coahuila y Jalisco, tienen los valores más altos (véase, gráfica 3).

Gráfico 2. Índice de calidad de la vivienda en México



Fuente: Elaboración propia

Gráfica 3. Indicadores compuestos de las 32 entidades federativas



Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

La necesaria simultaneidad en el cumplimiento del derecho a la vivienda y a la habitabilidad urbana adecuadas

Después del fracaso sectorial y urbano de las políticas de vivienda en México, al igual que en otros países de Latinoamérica, las reflexiones colectivas que se han venido realizando los últimos años dejan como resultado una lección primordial: el derecho a la vivienda adecuada no se ha cumplido, queda mucho

por hacerse; y de eso por hacer, es claro que está la superposición de la escala del barrio y de la ciudad a la sola consideración de la vivienda. Así, al mismo tiempo que se trabaje por el cumplimiento del derecho a la vivienda, se deben garantizar condiciones adecuadas del área de emplazamiento de los desarrollos habitacionales. En otros términos, no basta con atender el déficit o rezago habitacional, sino que se requiere también garantizar el acceso a los servicios y equipamiento urbano necesarios, junto con la accesibilidad territorial en términos de ubicación y medios de transporte.

La habitabilidad es urbano-habitacional e incluye criterios de cantidad, calidad y acceso.

Hasta el primer decenio del presente siglo la política de vivienda en el país todavía se centró, no obstante, en lo que constituía el problema primordial del siglo XX, que fue la escasez de casas. Mediante un impulso sin precedente al financiamiento hipotecario se pensó atacar dicho problema a la vez que el de baja calidad de los materiales de construcción e insuficiente acceso a servicios en la vivienda. Esto se logró en cierta medida, pero se acrecentó y visibilizó el contrasentido de un crecimiento de vivienda sin ciudad. Es por eso que en este artículo de investigación se plantea la importancia de extender los alcances de la política de vivienda y desarrollo urbano para que, además de medir y resolver el déficit de viviendas, se atienda el déficit de equipamiento y servicios urbanos. Ya los gobiernos federales de 2012-2018 y 2018-2024 han llevado a cabo programas en dicho sentido; el primero con medidas de contención de la expansión horizontal urbana y la concesión de subsidios a la demanda ligados a la localización intraurbana de los desarrollos habitacionales; el segundo con un programa correctivo de mejoramiento urbano en comunidades rezagadas y un programa de autoproducción de vivienda asistida que busca precisamente hacer vivienda con ciudad. El reto para la continuidad de estas acciones es que dependen de recursos federales, por lo que para los gobiernos locales que no participan de ello se mantiene como un gran desafío.

Por cuanto se refiere a los instrumentos de evaluación de la problemática urbano-habitacional, la medición del rezago de vivienda ha probado su utilidad como referente para decidir que soluciones habitacionales son necesarias en cada momento, si se utiliza como criterio técnico y no político. Pero también se ha puesto de manifiesto que debe acompañarse de otras valoraciones, como la calidad de la vivienda en aspectos sensibles especí-

ficos, así como la habitabilidad urbana que, como se indicó, abarcaría la integración de las condiciones adecuadas de la vivienda con el disfrute o acceso adecuado al conjunto de servicios y equipamientos necesarios para que la población viva en condiciones de bienestar individual y colectivo. En este último caso, sin embargo, existe el inconveniente de que no se generan institucionalmente todos los datos necesarios y cualquier investigación sobre el particular requiere generarlos. Una estrategia como esta se complementa con los objetivos de la Nueva Agenda Urbana, y más aún con un enfoque de derechos en la gestión urbana, que son compromisos establecidos por el gobierno mexicano. A pesar de las observaciones críticas a este documento, la noción de ciudades “habitables”, “ordenadas”, “compactas”, “inclusivas”, y encaminadas a lo “sostenible”, han sido incorporadas el campo de la planificación urbana y son cuestiones mesurables a las que se les puede dar seguimiento.

En razón de la falta de información para determinar condiciones de habitabilidad urbana, es que en este artículo de investigación se realizó un ejercicio de medición de la calidad de la vivienda por entidad federativa, en el cual se muestran los aspectos a atender, cuyo mejoramiento incide directamente en una reducción del rezago habitacional cualitativo. Con base en los resultados, es prioritario mejorar las condiciones hidrosanitarias de las viviendas del país, junto con la ampliación de sus espacios, sobre todo en los estados más rezagados económicamente.

Referencias bibliográficas

- Aguado, E. y Hernández, F. (1997). Tierra social y desarrollo urbano: experiencias y posibilidades. *Estudios Agrarios*. (8): 121-152.
- Alcalá, L. (2007). Dimensiones urbanas del problema habitacional. El caso de la ciudad de Resistencia, Argentina. *Revista INVI*. 22 (59): 35-68.

- Alejo, J. (1962). El problema de la vivienda en México. *Revista Comercio Exterior*. XII (7), 418-420.
- Auditoría Superior de la Federación (2012). *Evaluación número 1164 'política pública de vivienda'*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- BID (2018). *Vivienda ¿Qué viene? De pensar la unidad a construir la ciudad*. Washington: Publicación del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cal y Mayor, R. (1965). La vivienda en México. *Revista Comercio Exterior*. XV (4): 287-290.
- Carmona, F. (1958). El problema de la vivienda en México. *Investigación Económica*. 18 (69): 79-101.
- Carrión, F. (2016). *La "Agenda Oculta" de Hábitat III en Quito. ¿Ha roto Hábitat 3 con los problemas estructurales de las urbes o se ha convertido en una feria de venta de productos urbanos?* Blog Planeta Futuro. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2016/11/10/seres_urbanos/1478767051_442355.html
- Centro EURE-INFONAVIT (2015). *Propuesta de indicadores para el índice de deterioro habitacional y calidad residencial*. Ciudad de México: Centro EURE-INFONAVIT.
- Centro Mario Molina (2012). *Evaluación de la sustentabilidad de la vivienda en México*. Ciudad de México: Centro Mario Molina.
- Cilento, A. (2018). *Sobre el fracaso de la construcción masiva de viviendas completas*. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1kfQhAH0brZWrv238vpl7A1RrQjfvj7P/view>
- Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). (2021a). *Actualización del rezago habitacional*. Ciudad de México: Comisión Nacional de Vivienda.
- Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). (2021b). *Programa Institucional 2020-2024 de la Comisión Nacional de Vivienda*. Ciudad de México: CONAVI.
- Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). (2008). *Programa Nacional de Vivienda 2007-2012: Hacia un desarrollo habitacional sustentable*. Ciudad de México: Comisión Nacional de Vivienda.
- Coplamar (1982). *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Defensoría del Pueblo de Ecuador y Cooperación Técnica Alemana - GIZ. (2021). *Conceptualización del enfoque de derechos humanos en la gestión urbana en Ecuador*. Autoedición. Disponible en: https://bivica.org/files/5815_CONCEPTUALIZACION%20DDHH.pdf
- Diario Oficial de la Federación (2006). *Ley de Vivienda del 27 de junio de 2006*. Ciudad de México: Gobierno de México.
- Espinoza, A. y Gómez, G. (2010). *Hacia una concepción socio-física de la habitabilidad: espacialidad, sustentabilidad y sociedad*. Disponible en: <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=94820714006>.
- Esquivel, Ma. T. (2006). *Política habitacional y calidad de vida: impacto de los nuevos desarrollos habitacionales de la vivienda en México, construyendo análisis y propuestas*. En *La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas* (pp. 83-104). Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública - Cámara de Diputados/LIX Legislatura.
- González, R. (1984). La vivienda, un desafío atroz. *Revista Comercio Exterior*. 34 (5): 77-80.
- Hábitat International Coalition (HIC) et al. (2005). *Carta mundial por el derecho a la ciudad*. Disponible en: <http://hic-gs.org/document.php?pid=5785>
- Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. *New Left Review*. (53): 23-39.
- Landázuri, A. y Serafín, M. (2004). Algunos factores físicos y psicológicos relacionados con la habitabilidad interna de la vivienda. *Medio Ambiente y Comportamiento Humano*. 5 (1 y 2): 89-113.
- Lefevre, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Editorial Península.
- Mathiver, Ch. (2009). El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear otra ciudad posible. *Ciudades para tod@s*. 23-28.

- Mejía, M. (2012). Habitabilidad en la vivienda social en edificios para población reasentada. El caso de Medellín. *Revista EURE*. Vol. 38, Núm. 114: 2013-227.
- Mercado, S., Ortega, P., Estrada, C. y Luna, M. (1994). *Factores psicológicos y ambientales de la habitabilidad de la vivienda*. Ciudad de México: INFONAVIT.
- Mercado, S. y González, J. (1991). *Evaluación psicosocial de la vivienda*. Ciudad de México: INFONAVIT.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos (CEHU). (2009). *Déficit Urbano Habitacional. Una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile*. Santiago: MINVU-CEHU.
- Olivera, G. (2018). Continuidad de la urbanización informal en los espacios de pobreza metropolitanos, rémora del desarrollo y déficit de la política de vivienda: Cuernavaca, México. *Territorios*. Núm. 39: 97-133.
- Olivera, G. (2001). Trayectoria de las reservas territoriales en México: irregularidad, desarrollo urbano y administración municipal tras la reforma constitucional de 1992. *Revista EURE*. XXVII (81): 61-84.
- OCDE (2015). *México: Transformando la Política Urbana y el Financiamiento de la Vivienda*. París: Publicaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- ONU (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Nairobi: Publicaciones de ONU HABITAT.
- ONU HÁBITAT (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe. Rumbo a una nueva transición urbana*. Nairobi: Publicaciones de ONU HABITAT.
- ONU (1976). *La declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos*. Documentos de las Naciones Unidas.
- ONU (1996). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamiento Humanos Hábitat II*. Documentos de las Naciones Unidas.
- Palomino, B. y López, G. (1999). Reflexiones sobre la calidad de vida y el desarrollo. *Región y Sociedad*. XI (17): 171-185.
- Rodríguez, A. y Sungrayes, A. (2017). La Nueva Agenda Urbana: un pensamiento mágico. *Revista Vivienda y Ciudad*. (4): 185-201.
- Rojas, E. (2016). *Housing policies and urban development: lessons from the Latin American experience, 1960-2010*. En *Land and the City* (pp. 301-356). Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Salomón, A. (2000). La vivienda en México: una historia en construcción. *Revista Comercio Exterior*. 50 (10): 874-878.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP). (1978). *Programa Nacional de Vivienda 1978*. Ciudad de México: Publicaciones del Gobierno de la República.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SeDATU). (2021). *Autoproducción de vivienda adecuada en México*. Ciudad de México: GIZ.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). (1980). *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. Ciudad de México: Publicaciones del Gobierno de la República.
- SHF (2012). *Rezago Habitacional en México 2012-2013*. Ciudad de México: Sociedad Hipotecaria Federal.
- Sparkman, D. y Sturzenegger, G. (2018). *The Need for a Sanitation Revolution in LAC: Conclusions from World Water Week*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schteingart, M. y Patiño, L. (2006). *El marco legislativo, programático e institucional de los programas habitacionales*. En *Entre el Estado y el mercado: la vivienda en el México de hoy* (pp. 153-192). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa/UAM-Azcapotzalco/Cámara de Diputados-IX Legislatura.
- Smith, N. (2002). New globalism, new urbanism: Gentrification as global urban strategy. *Antipode*. 34 (3): 434-457.
- Stibenson, R. (2017). Habitabilidad de la vivienda: Exploración de condiciones necesarias

para la creación de una vivienda adecuada. *Tesis para optar por el título de Magister en Arquitectura de la vivienda*. Universidad Nacional de Colombia.

Torres, M. E. (2021). Habitabilidad de la vivienda mínima y las ciudades en pandemia mundial: COVID-19 en Mérida. *Revista INVI*. Vol. 36. Núm. 102: 352-383.

Wigle, J. y Zárata, L. (2010). *Mexico City creates charter for the right to the city*. Disponible en:

<https://www.plannersnetwork.org/2010/07/mexico-city-creates-charter-for-the-right-to-the-city/>

Ziccardi, A. (2015). *Cómo viven los mexicanos. Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda. Encuesta nacional sobre las condiciones de habitabilidad de la vivienda*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro A.1
México: Características principales de la vivienda
(1970-2020)

Año	Viviendas con agua entubada en terreno y dentro de vivienda	Viviendas conectadas al drenaje público o fosa séptica	Viviendas con energía eléctrica	Viviendas con excusado	Viviendas con material duradero en paredes	Viviendas con material duradero en techos	Viviendas con material duradero en pisos	Ocupantes promedio por vivienda	Ocupantes promedio por dormitorio	Promedio de ocupantes por cuarto
1970	49.4	41.5	58.9	31.8	44.1	34.2	58.9	5.8	2.6	2.5
1990	77.1	62.0	87.5	74.8	69.9	51.7	80.4	5.0	2.4	1.9
2000	85.2	75.4	95.4	86.3	75.7	64.2	86.7	4.4	2.2	1.5
2010	88.7	89.1	98.2	95.9	86.9	71.6	93.2	3.9	2.0	1.1
2020	96.3	95.4	99.0	98.0	91.6	78.6	96.2	3.6	1.8	1.0

Fuente: Censos de Población y Vivienda, 1970, 1990, 2000, 2010 y 2020

Fuente: Censos de Población y Vivienda, 1970, 1990, 2000, 2010 y 2020