

## **DESAFÍOS DEL PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA 2021-2024, UN ANÁLISIS SUBNACIONAL CON BASE EN EVIDENCIA EMPÍRICA**

### **CHALLENGES OF THE NATIONAL HOUSING PROGRAM 2021-2024, A SUB-NATIONAL ANALYSIS BASED ON EMPIRICAL EVIDENCE**

Anne Lice HERNÁNDEZ ALBA<sup>1</sup>  
Ana Karla TORRES GÓMEZ<sup>2</sup>

**RESUMEN:** La presente investigación tiene por objeto el análisis del Programa Nacional de Vivienda 2021-2024. Procedimentalmente, la propuesta de revisión aquí desarrollada corresponde a las directrices para la medición y aplicación de indicadores de derechos humanos formuladas por Naciones Unidas. De este modo, haciendo uso de una metodología mixta (cualitativa y cuantitativa), primero se identificarán los atributos correspondientes al derecho a una vivienda adecuada de conformidad con su descripción normativa y, posteriormente, los atributos identificados se ponderarán con evidencia empírica a fin de identificar los desafíos y pendientes en la materia.

**PALABRAS CLAVE:** vivienda adecuada, vivienda digna y decorosa, programa nacional de vivienda.

**ABSTRACT:** *The aim of this paper is to analyze the National Housing Program 2021-2024. Procedurally, the revision developed corresponds to the guidelines for the measurement and application of human rights indicators formulated by the United Nations. In this way, using a mixed methodology (qualitative and quantitative), first, the attributes corresponding to the right to adequate housing will be identified in accordance with its normative description and, later, the identified attributes will be weighed against empirical evidence to identify the challenges and pending issues in the matter.*

**KEYWORDS:** *adequate housing, dignified and decorous housing, national housing program.*

<sup>1</sup> Investigadora A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestra en Seguridad Nacional.

<sup>2</sup> Investigadora C del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestra en Política Comparada.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco normativo*. III. *Análisis del Programa Nacional de Vivienda con base en la evidencia*. IV. *Conclusiones*. V. *Referencias*. VI. *Anexos*.

## I. INTRODUCCIÓN

En el ámbito convencional, el derecho a la vivienda quedó primeramente consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y, más tarde, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1976, cuyo artículo 11 reconoce el derecho a una vivienda adecuada. Aunque en México el artículo 4o. constitucional predica a la vivienda como *digna y decorosa*, semánticamente, tanto el ámbito internacional como el doméstico, coinciden en que el derecho a la vivienda debe ir más allá de solo tener un lugar dónde residir y, por el contrario, debe considerarse en estrecha vinculación con el derecho que tienen todas las personas a vivir en paz y con dignidad en alguna parte, independientemente de su condición económica.<sup>3</sup>

Como el resto de los derechos sociales constitucionalizados, el derecho a una vivienda adecuada no constituye únicamente un derecho subjetivo que otorga prerrogativas individuales, sino que también constituye una norma objetiva que obliga a los tres poderes estatales por igual. En este sentido, la vivienda como derecho, no es una directriz programática en sentido *laxo*, sino que su reconocimiento genera verdaderos deberes que impregnan y orientan las funciones jurisdiccionales, legislativas y administrativas del Estado. Respecto de esta última, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), ha llamado la atención en torno a que si bien, es importante insistir en la armonización legislativa de las disposiciones nacionales frente a los estándares internacionales, es igualmente esencial promover su incorporación desde el ámbito ejecutivo y su materialización en programas, políticas públicas y servicios.<sup>4</sup> En este sentido, como objeto de estudio el Programa

3 Cfr. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación general núm. 4: El derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), (1 de julio de 2022), <https://tinyurl.com/ComiteDESC>.

4 Cfr. OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos*, México, Naciones Unidas, 2010, p. 9, <https://hchr>.

Nacional de Vivienda (PNV) constituye un instrumento relevante en tanto su diseño, a decir del documento publicado en el Diario Oficial de la Federación, incorpora por primera vez los atributos que constituyen una vivienda adecuada según Naciones Unidas:<sup>5</sup> 1) la seguridad de tenencia, 2) asequibilidad en costos, 3) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, 4) habitabilidad y 5) lugar, mismos que se desarrollarán más adelante y servirán como uno de los ejes conceptuales de esta investigación.

Bajo estas consideraciones, el objetivo del presente análisis consiste en estudiar las acciones planteadas por el PNV, con el fin de identificar posibles desafíos atendibles a mediano plazo. Aunque la planeación y su despliegue en políticas públicas suceda en la esfera del Poder Ejecutivo, a lo largo del análisis aquí planteado, resultará insoslayable la observancia de la estructura normativa que acompaña y fundamenta a las distintas acciones realizadas en el marco del PNV y, en última instancia, la observancia de la ejecución de la política nacional de vivienda constituirá un *test* de eficacia normativa. Asimismo, en repetidas ocasiones, la reflexión en torno al Programa, su diseño y su aplicabilidad, conectará con las facultades normativas y presupuestarias del Poder Legislativo.

La investigación se divide en tres apartados principales: en el apartado II, *Marco normativo*, se abordará el derecho a la vivienda en el marco legal doméstico y convencional, cuya composición constituirá el eje de criterios a observar; en el apartado III, *Análisis del Programa Nacional de Vivienda con base en evidencia*, se realizará un análisis empírico de cada uno de los atributos que componen una vivienda adecuada de modo que, primero, se proporcione un panorama diagnóstico de cada rubro con base en la evidencia disponible y, posteriormente, se ponderen las acciones previstas en el Programa. Para ello, se ha recurrido a una metodología mixta que hace uso de la técnica documental y la estadística descriptiva, de modo que se permita formular una vinculación coherente de las aristas normativas, programáticas y empíricas del programa.

---

org.mx/publicaciones/politicas-publicas-y-presupuestos-con-perspectiva-de-derechos-humanos-manual-operativo-para-servidoras-y-servidores-publicos-2010/.

5 Cfr. SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO, *Programa Nacional de Vivienda 2021-2024*, (2 de julio de 2022), <https://tinyurl.com/PlanVivienda19-24>.

Procedimentalmente, la propuesta de revisión aquí desarrollada corresponde, en términos generales, a las directrices para la medición y aplicación de indicadores de derechos humanos formuladas por Naciones Unidas.<sup>6</sup> Se trata, primero, de identificar los atributos correspondientes al derecho bajo estudio de conformidad con los componentes establecidos por su descripción normativa y, posteriormente, de contextualizar y ponderar dichos atributos con evidencia empírica. En este caso, el desglose o *desempaque* del derecho en cuestión ya ha sido fijado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) en los atributos referidos, que corresponden a los estándares de lo que convencionalmente constituye a una vivienda *adecuada*, a revisarse con mayor detalle en los apartados II y III de este documento. Finalmente, el desglose por componentes y su análisis empírico permitirá elaborar una correspondencia entre el diagnóstico realizado y las acciones propuestas por el PNV lo que, en su caso, arrojará con mayor claridad cuáles son los desafíos en la materia en cada entidad federativa del país.

## II. MARCO NORMATIVO

### 1. *Marco convencional*

En el ámbito convencional, el derecho a la vivienda quedó consagrado en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y, más tarde, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1976, cuyo artículo 11 reconoce *el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados*.

Aunque en México, el artículo 4o. constitucional predica el derecho a la vivienda como *digna y decorosa*, tanto el ámbito internacional como el doméstico, coinciden en que el derecho a la vivienda debe ir más allá de solo tener un lugar dónde residir. Así, en su Observación General núm. 4, el Comité DESC, especifica que el derecho a la vivienda no debe entenderse en un sentido estricto, sino en sentido amplio, debe

<sup>6</sup> Cfr: OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2012, p. 58, <https://tinyurl.com/4sk2pyyd>.

considerarse como *el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte*, sin importar los ingresos de las personas.<sup>7</sup> Al respecto, el Comité DESC ha señalado que si bien la adecuación puede ser contingente a factores sociales, económicos, culturales o climatológicos, es posible identificar aspectos mínimos que deben tomarse en cuenta en cualquier contexto. De este modo, en la referida Observación General núm. 4, el Comité desglosa el derecho de vivienda adecuada en los siguientes atributos, cuyo desarrollo se sintetiza preliminarmente a continuación:<sup>8</sup>

*Seguridad de la tenencia.* Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.

*Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura.* Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.

*Gastos soportables.* Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deben ser de un nivel que no impida ni comprometa el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Parte deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda. Proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres y disponibilidad de materiales naturales.

*Habitabilidad.* Una vivienda habitable debe ofrecer un espacio adecuado a sus ocupantes; los protege del frío, la humedad, el

---

<sup>7</sup> Cfr. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación general núm. 4... cit.*, s. p.

<sup>8</sup> Respecto al orden convencional en la región de las Américas, la Carta de la Organización de los Estados Americanos en su artículo 34, marca una serie de metas para conseguir la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo integral, siendo una de esas metas la identificada en el inciso *k*) *Vivienda adecuada para todos los sectores de la población*.

calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad, así como garantiza la seguridad física de los ocupantes.

*Asequibilidad.* Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos.

*Lugar.* La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales y no debe construirse en lugares inseguros o contaminados.

*Adecuación cultural.* La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.<sup>9</sup>

Si bien la Observación núm. 4, no es vinculante, esta se constituye como el instrumento de orientación jurídica más completo sobre los atributos que componen el derecho a la vivienda a nivel internacional, marcando la ruta a seguir por parte de los Estados nacionales en sus marcos normativos y en sus políticas públicas. Como documentan Emanuelli y Escoffié,<sup>10</sup> en México, los criterios emitidos por el Comité DESC han sido utilizados reiteradamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dotar de contenido al artículo 4o. de la Constitución, e inclusive, han sido utilizados en las cinco sentencias en las que la Corte ha fallado en torno al derecho a la vivienda.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Cfr. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación general núm. 4... cit.*, s. p.

<sup>10</sup> EMANUELLI, María y ESCOFFIÉ, Carla, “El derecho a una vivienda digna y adecuada: experiencias comparadas de tutela judicial”, en COURTIS, Christian (coord.), *Manual sobre justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021, p. 839, <https://tinyurl.com/SCJNDesca>.

<sup>11</sup> Véase EMANUELLI, María y ESCOFFIÉ, Carla, *op. cit.*, p. 836.

## 2. Marco nacional

Mucho antes que el marco normativo internacional comenzara a abordar lo que hoy conocemos como el derecho humano a una vivienda adecuada, el texto original de la constitución de 1917 en México, ya contemplaba el derecho a la vivienda, aunque de manera más acotada al estar vinculado a los derechos laborales de los trabajadores previstos en el artículo 123 constitucional.<sup>12</sup> Posteriormente, la problemática de la vivienda se extrajo del ámbito laboral y, en 1983 se reformó el artículo 4o. de la Constitución federal con el fin de introducir el derecho universal de toda familia para disfrutar de una vivienda, la cual tendría que contar con las cualidades de ser *digna y decorosa*. Ese mismo año nació la Ley Federal de Vivienda —hoy Ley de Vivienda— que reglamenta el precepto constitucional y, de acuerdo con el artículo 1, tiene como objeto *el establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda*.<sup>13</sup> Sobre el contenido de los adjetivos *digna y decorosa* en materia de vivienda, el artículo 2 de la Ley los detalla y establece que:

Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como 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.

<sup>12</sup> Cfr: CÁMARA DE DIPUTADOS, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Porrúa, tomo IV, 2016, pp. 537 y 540.

<sup>13</sup> La Corte considera que *la obligación de implementar las medidas adecuadas para cumplir con la estrategia nacional de vivienda no es exclusiva de los órganos del Estado, sino que se hace extensiva a los integrantes de los sectores privado y social que participan en la promoción y desarrollo inmobiliario; máxime que, por regla general, éstos lo hacen con objeto de lucro*. “DERECHO FUNDAMENTAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA. EL ESTADO MEXICANO ESTÁ OBLIGADO A IMPLEMENTAR LAS MEDIDAS PARA CUMPLIR CON LA ESTRATEGIA NACIONAL DE VIVIENDA, PERO SU CUMPLIMIENTO NO ES EXCLUSIVO DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO, SINO QUE SE HACE EXTENSIVO A LOS SECTORES PRIVADO Y SOCIAL QUE PARTICIPAN EN LA PROMOCIÓN Y DESARROLLO INMOBILIARIO”, Tesis [A.]: 1a. CXLVII/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 5, tomo I, abril de 2014, p. 799, Reg. digital 2006170.

Como se puede apreciar, el despliegue de atributos reconocidos por la norma mexicana no se contraponen con aquellos de la vivienda adecuada desarrollados por el Comité DESC y, aunque con los matices que se abordarán en el apartado siguiente, en lo general, el tutelaje del derecho a una vivienda *adecuada* y el de una vivienda *digna y decorosa* son mutuamente subsumibles, como se puede observar con más detalle en la Tabla A de los anexos a este documento.

Asimismo, es importante señalar que la Ley de Vivienda se asocia indirectamente con otras normas dentro del sistema jurídico mexicano, mismos que especifican y desarrollan normativamente los atributos mínimos referidos en el artículo 2 de la Ley. Así, por ejemplo, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) señala una serie de principios y derechos a observar en la planeación, regulación y gestión de la política pública sobre asentamientos, centros de población y ordenación territorial vinculados con las características o cualidades de la vivienda digna y decorosa. En el mismo sentido, el derecho a la ciudad reconocido por la LGAHOTDU, incluye, entre otros, el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, así como la facultad de todos los habitantes para que puedan decidir entre una oferta diversa de suelo, de viviendas, de servicios, de equipamientos, de infraestructura y de actividades económicas de acuerdo a sus preferencias, necesidades y capacidades. Asimismo, la Ley General de Protección Civil mandata, entre otras acciones, el análisis de vulnerabilidades y la resiliencia en el uso del suelo y planeación urbana de tal forma que, desde un enfoque de gestión integral del riesgo de desastres, estos se prevengan y reduzcan a través de la intervención de individuos, instituciones y comunidades. Si bien, las normas y disposiciones asociadas a los distintos atributos que constituyen el derecho a una vivienda en los términos establecidos por el marco convencional y nacional son múltiples, estos se invocarán con mayor detalle en el análisis desglosado con base en evidencia a propósito del estudio del PNV propuesto a continuación.

### III. ANÁLISIS DEL PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA CON BASE EN LA EVIDENCIA

El PNV tiene fundamento normativo en el Título Segundo, *De la Política Nacional de Vivienda*, Capítulo II, de la Ley de Vivienda (artículos 7 al 12). Así, mientras que la Política Nacional de Vivienda tiene por objeto cumplir con los fines de la ley correspondiente, el Programa se encarga de establecer los objetivos y las acciones específicas que la operativizan, en coherencia con los recursos federales asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (en adelante PEF) y de conformidad con la Ley de Planeación.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) tiene la facultad de *elaborar y conducir las políticas de vivienda, ordenamiento territorial, desarrollo agrario y urbano, así como promover y coordinar con las entidades federativas [...]* por lo que, precisamente, esta Secretaría es quien formuló el actual Plan Nacional de Vivienda (2021-2024). El diseño, como se ha dicho, obedece al diagnóstico que la Secretaría realizó con base en el análisis de los atributos que constituyen una vivienda adecuada según el Comité DESC, así, en el punto 5, *Análisis del estado actual*, el PNV especifica que:

[...] como se verá en los contenidos del Programa, la caracterización de los retos específicos que tiene la vivienda en México se basa en los elementos de una vivienda adecuada definidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU): seguridad de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; ubicación y adecuación cultural. En conjunto, estos elementos conducen a una reflexión sobre el camino a recorrer para asegurar que la vivienda en México deje de entenderse como un producto de cuatro paredes y un techo, para en cambio reconocer su función social: la vivienda adecuada y su hábitat, elementos capaces de mejorar el bienestar de las personas y de las familias mexicanas.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Cfr. SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO, *Programa Nacional de Vivienda 2021-2024*, op. cit., p. 19.

Siguiendo el diseño del PNV a continuación se analizarán y compararán las acciones del Programa frente a los atributos del derecho humano a la vivienda adecuada, contrastándolos con la evidencia empírica más relevante. Dada la diversidad territorial del país, se procurará en la medida de lo posible, desagregar los datos por estado de la República, con el objetivo de observar si existen patrones regionales.

### 1. *Gastos soportables*

La asequibilidad económica de la vivienda es inadecuada si su costo impide o compromete la satisfacción de las necesidades básicas de sus ocupantes. De este modo, de conformidad con la recomendación núm. 4 del Comité DESC, los Estados deberán adoptar medidas para que el porcentaje del gasto en vivienda sea commensurado con los niveles de ingreso y deseable que no exceda el 30% de este;<sup>15</sup> en su caso, los Estados deberán crear formas de financiamiento correspondientes según las necesidades en el rubro.<sup>16</sup>

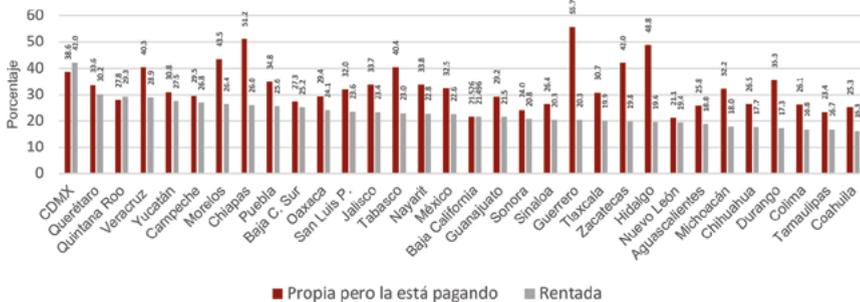
En México, los hogares del país pagan en promedio \$2,426.00 pesos mensuales por una vivienda rentada y \$3,364 pesos por una vivienda propia en pago.<sup>17</sup> Sin embargo, subnacionalmente la asequibilidad económica varía de acuerdo con los costos y los ingresos medios percibidos según la entidad federativa, como se muestra a continuación en la Gráfica 1, que da cuenta del gasto que hacen los hogares en vivienda como porcentaje de su ingreso mensual.

<sup>15</sup> ONU HABITAT, *Elementos de una vivienda adecuada*, (5 de julio de 2022), <https://tinyurl.com/ViviendaAD>.

<sup>16</sup> Cfr. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *op. cit.*, s. p.

<sup>17</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Vivienda* [base de datos], agosto de 2021, <https://tinyurl.com/ENVIINEGI>.

**Gráfica 1. Gasto en vivienda como porcentaje del ingreso promedio por trabajo en los hogares, 2020**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI)<sup>18</sup> y Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).<sup>19</sup>

De la Gráfica 1 se deriva que, en relación con el ingreso medio,<sup>20</sup> el gasto en vivienda en México es regularmente mayor para aquellos hogares que tienen una vivienda propia que para aquellos hogares que rentan una casa (salvo en la Ciudad de México). El caso más extremo es Guerrero, donde el gasto mensual por una vivienda propia representa el 55.7% del ingreso promedio que reciben los hogares por concepto de trabajo. Ello se debe a que en esta entidad el costo mensual de la vivienda propia es 10.5% superior a la media nacional y, por su parte, el salario promedio es 37% inferior que en el resto del país (véase números absolutos en Gráfica A, anexo). En una situación similar, se encuentran los casos de Chiapas, Hidalgo, Morelos o Zacatecas, donde la proporción que abarca el pago por una vivienda propia rebasa el 40% del ingreso laboral. Sobre las viviendas de alquiler, las rentas más onerosas respecto al ingreso se ubican en Ciudad de México, el único caso donde la vivienda que no es propia consume poco más del 40% del ingreso medio (42%, en números exactos). Posteriormente, se encuentran Querétaro con rentas que abarcan el 30% del ingreso; Quintana Roo, con 29% y Veracruz, con 28.9%.

También es indicativa la distancia que existe entre el gasto promedio en vivienda propia y el gasto por una vivienda en alquiler en cada entidad del país

<sup>18</sup> *Idem*.

<sup>19</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* [base de datos], diciembre de 2021, <https://tinyurl.com/ENIGHINEGI>.

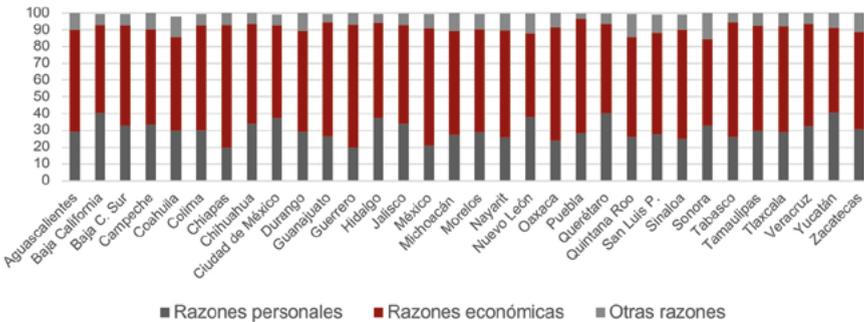
<sup>20</sup> En todo este apartado se hará referencia al ingreso medio.

**Q139**

(Gráfica 1). En Baja California, por ejemplo, el gasto en ambas modalidades de tenencia es prácticamente el mismo: rentar una casa en esta entidad consume un porcentaje del ingreso prácticamente igual que pagar una casa propia (21.4% y 21.5% del ingreso, respectivamente).<sup>21</sup> Esta situación se observa de modo similar en entidades como Nuevo León y Baja California Sur. Ahora bien, en sentido contrario, en Guerrero, la distancia entre pagar por una vivienda propia y rentar es más del doble: como se indicó, el pago de una vivienda propia corresponde al 55.7% del ingreso frente a un 20.3% de una vivienda en alquiler. Esta disparidad, en distintas proporciones, se observa asimismo en entidades como Hidalgo, Chiapas o Zacatecas. Finalmente, en la Gráfica 1 también se advierten los casos atípicos de Quintana Roo y Ciudad de México, los únicos ejemplos donde rentar es más caro que realizar un pago mensual por una vivienda propia.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Vivienda 2020, las razones por las que los individuos no optan por adquirir una vivienda son, ante todo, razones económicas, ya sea porque 1) *la mensualidad por arrendamiento es menor que una hipoteca*; o 2) *porque no se tienen acceso al crédito hipotecario/bancario o no tiene recursos*, tal y como se muestra en la Gráfica 2.

Gráfica 2. Razones por las cuales no se adquiere una vivienda propia, 2020<sup>22</sup>



Fuente: Elaboración propia con datos de ENVI.<sup>23</sup>

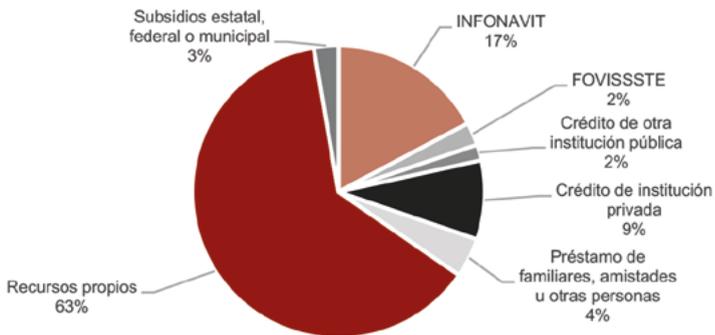
<sup>21</sup> Se precisa que los montos y cifras se manejan en promedios.

<sup>22</sup> El rubro *razones personales* incluye: *no le interesa comprar; prefiere invertir en su persona (viajes, estudios, negocio) y por facilidad de poder mudarse*. El rubro *razones económicas* incluye: *la mensualidad de alquiler es menor que una hipoteca y no tiene acceso a crédito (hipotecario o bancario)/no tiene recursos*, véase INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Vivienda*, op. cit., s. p.

<sup>23</sup> *Idem*.

El hecho de que las razones primordiales para la no adquisición de vivienda sean de carácter económico es congruente con el tipo de financiamiento con el que los individuos tienden a adquirir una vivienda en México. Como se observa en la Gráfica 3, del universo que sí tiene vivienda propia, en su mayoría, el 63%, ha logrado adquirir una casa con *recursos propios*, sin algún tipo de apoyo público o privado.

Gráfica 3. Financiamiento de la vivienda propia en México, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de ENVI.<sup>24</sup>

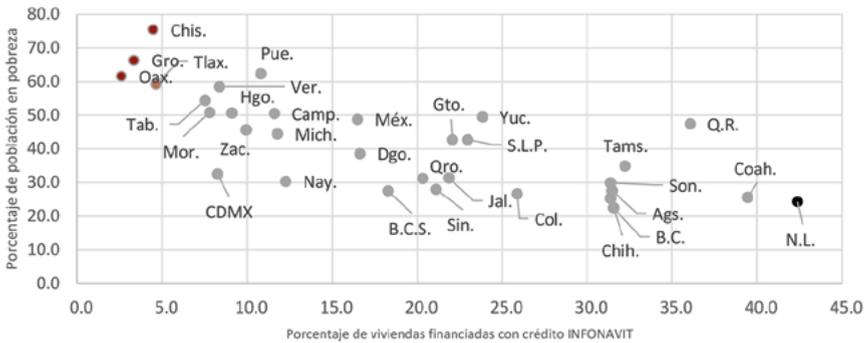
Visto en detalle, si se descuentan los créditos de instituciones privadas y los préstamos de familiares o amistades, se tiene que el financiamiento público a la vivienda constituye únicamente el 24% del total en México, mismo que se gestiona principalmente a través del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda, INFONAVIT (17%) y, marginalmente, a través del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) (con el 2%), de subsidios por parte de los tres niveles de gobierno (3%) y de créditos otorgados por otras instituciones públicas (2%).

Ahora bien, el INFONAVIT es el principal mecanismo de asignación pública crediticia porque, como se ha apuntado, en el ordenamiento jurídico mexicano el derecho a la vivienda se concibió primordialmente

<sup>24</sup> *Idem.*

como una prestación laboral,<sup>25</sup> vinculado al trabajo formal tutelado por la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social (o a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, según el caso). Si bien las prestaciones en vivienda son derechos indiscutiblemente adquiridos por los trabajadores formales, ello no resta que los beneficios asignados en función del sistema de cuotas tripartitas (empleador, empleado y Estado) muestre una tendencia regresiva, donde a *menor incidencia de pobreza* corresponde una *mayor asignación* de bienes, tal y como se infiere de la Gráfica 4 que compara el porcentaje de población en pobreza (eje vertical) frente al porcentaje de viviendas financiadas por el INFONAVIT (eje horizontal) en cada entidad federativa.

Gráfica 4. Porcentaje de población en pobreza vs. porcentaje de viviendas financiadas por el INFONAVIT, 2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (en adelante CONEVAL).

Si bien la distribución territorial es heterogénea, destaca que los estados con mayor incidencia de pobreza presentan los porcentajes más bajos de financiamiento por parte del INFONAVIT: ello es particularmente notable en los casos de Chiapas, Guerrero, Oaxaca o Tlaxcala, con cantidades de viviendas financiadas inferiores al 5% e, inversamente, con cifras de

<sup>25</sup> Véase ESCOFFIÉ DUARTE, Carla Luisa, *El derecho a la vivienda en México. Derechos homónimos*, México, Tirant lo Blanch, 2022, pp. 53-56.

población en pobreza superiores al 60%. Por otra parte, de los únicos ocho estados con pobreza menores al 30%, siete de ellos superan el 20% de viviendas con financiamiento INFONAVIT. El caso más extremo es Nuevo León, con una incidencia de pobreza comparativamente baja respecto al resto del país y con el nivel más alto de viviendas financiadas bajo este mecanismo público: un 43% del total de viviendas en la entidad (véase extremo inferior derecho de la Gráfica 4).

Naturalmente, para aquellos individuos que se hallan fuera de los mecanismos crediticios públicos asociados al trabajo y que no tienen recursos propios suficientes, un medio alternativo de financiamiento en vivienda es el crédito privado que, según se mostró atrás (Gráfica 3), constituye un 9% del financiamiento total en el país. Sin embargo, como se verá a continuación, en México, la estructura de acceso al crédito en la banca privada tiene barreras de entrada muy altas en relación con la distribución del ingreso, por lo que su viabilidad como mecanismo de asequibilidad económica es acotado (Gráfica 5).

Según las estimaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hacia el primer trimestre de 2022, el precio *promedio* de una vivienda en México fue de 1 millón 466 mil pesos, mientras que el precio *mediano* fue de 869 mil pesos.<sup>26</sup> Considerando ambos datos como referentes (el precio medio y mediano), de acuerdo con los últimos datos de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) se encuentra que, en promedio, las entidades bancarias en el país requieren que los potenciales beneficiarios comprueben un ingreso mensual mínimo de \$36,900 pesos para la obtención de un crédito de \$1 millón 172 mil pesos,<sup>27</sup> monto requerido para acceder a una vivienda de *precio medio* con un enganche estándar del 20%; por su parte, para acceder a una vivienda de *precio mediano*, con el mismo enganche, la banca privada requiere probar un ingreso mensual de \$20,500 pesos para obtener \$652,800 pesos en crédito.<sup>28</sup>

Comparando los requerimientos crediticios de ingreso frente a los ingresos de los hogares en México (Gráfica 5), se tiene que una vivienda

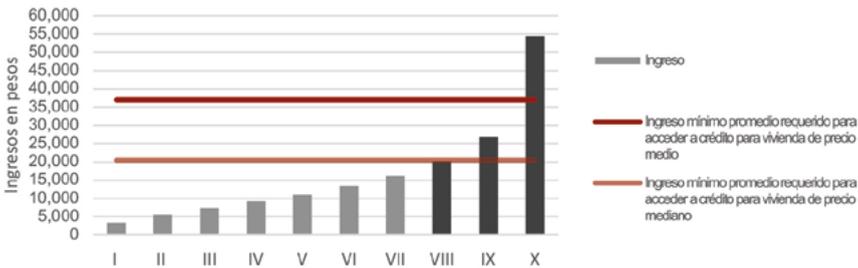
26 SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Índice SHF de precios de la vivienda en México, primer trimestre de 2022*, (30 de julio de 2022), <https://tinyurl.com/HaciendaInd>.

27 Se contempla un plazo de pago estándar de 15 años.

28 *Idem*.

de precio promedio solo es accesible para una fracción del decil IX y, en su totalidad, para el decil X, es decir, este tipo de crédito es solo asequible para una parte del 20% de los hogares más ricos del país; por otro lado, el crédito para una vivienda de precio mediano, es accesible únicamente para el 30% más rico (deciles VIII, IX y X) que reportan ingresos mayores a \$20,000 pesos mensuales.<sup>29</sup>

Gráfica 5. Ingreso mínimo promedio requerido para acceder a crédito bancario privado frente al ingreso mensual por deciles



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,<sup>30</sup> CONDUSEF<sup>31</sup> e INEGI.<sup>32</sup>

Dicho sucintamente, los requerimientos de ingreso necesarios para acceder al crédito privado de una vivienda de precio mediano y medio dejan fuera aproximadamente a un 70% de los hogares mexicanos (deciles I a VII). Desde luego, la inaccesibilidad del crédito hipotecario es más notable para poblaciones vulnerables, por ejemplo, personas indígenas cuyo ingreso medio es de \$4,928 pesos mensuales (decil I); personas con discapacidad, con ingresos de \$6,300 pesos mensuales

<sup>29</sup> La información aquí mostrada es consistente con los reportes realizados por CONEVAL y Habitat International Coalition, coincidentes en que el crédito privado para vivienda es asequible únicamente para el 30% con mayores ingresos, véase CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Estudio diagnóstico del derecho a una vivienda digna y decorosa 2018*, México, CONEVAL, 2018, p. 83, <https://tinyurl.com/CONEVALViv>.

<sup>30</sup> SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *op. cit.*, s. p.

<sup>31</sup> COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS, *Simulador de Crédito Personal y de Nómina*, (28 de julio de 2022), <https://tinyurl.com/4nbwwk7r>.

<sup>32</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos... cit.*, s. p.

(decil II); personas jóvenes entre 20 y 29 años, con ingresos de \$5,755 pesos mensuales (decil II) o, inclusive, mujeres con cuatro hijos o más, con un ingreso medio de \$4,198 pesos mensuales (decil I).<sup>33</sup>

Con este antecedente y con una orientación garantista, la Ley de Vivienda vigente contempla las desventajas estructurales que tienen las personas y ciertos grupos para financiar una vivienda, en específico, aquellos con ingresos insuficientes para autofinanciarse una casa, aquellos sin acceso al crédito público asociado al trabajo (INFONAVIT y FOVISSSTE) o aquellos con dificultades para acceder a un crédito de la banca comercial. De este modo, el artículo 8 de la Ley de Vivienda, especifica que el PNV deberá contener *los apoyos e instrumentos para atender las necesidades de vivienda de la población, preferentemente de aquella en situación de pobreza*; asimismo, el Título Cuarto, sobre el financiamiento para la vivienda, establece en su artículo 54 que el sector público:

[...] diseñará, coordinará, concertará y fomentará esquemas para que el crédito destinado a los distintos tipos, modalidades y necesidades de vivienda sea accesible a toda la población [...] de igual forma, la misma disposición enfatiza que [...] para fortalecer la capacidad de pago de la población en situación de pobreza, los recursos provenientes del crédito podrán complementarse con subsidios federales, de las entidades federativas y de los municipios [...].

Ahora bien, sobre los subsidios en específico, la Ley de Vivienda es contundente cuando, en su artículo 61, establece que *los subsidios que en materia de vivienda y de suelo otorgue el Gobierno Federal se destinarán exclusivamente a los hogares en situación de pobreza, la cual se definirá, identificará y medirá de acuerdo con lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento*. En esta línea, el artículo 62 mandata que los subsidios deberán asignarse, en general, bajo el criterio de equidad con base en la identificación de la población más necesitada:

Artículo 62.- [...] Para el otorgamiento de los subsidios, las dependencias y entidades competentes deberán observar los siguientes criterios:

<sup>33</sup> *Idem*.

- I. Atender a la población en situación de pobreza;
- II. Los montos de los subsidios deberán diferenciarse según los niveles de ingreso de sus destinatarios, dando atención preferente a las familias con los más bajos ingresos;
- [...]
- VI. Para distribuir los subsidios entre las entidades federativas, los municipios y los hogares a beneficiar, se deberán tomar en consideración las condiciones de rezago, necesidades habitacionales, modalidades de atención y el grado de marginación o pobreza, entre otros.

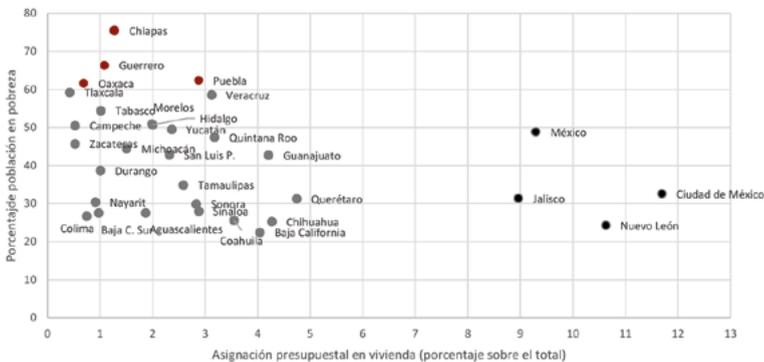
En breve, la Ley de Vivienda está claramente orientada a buscar que la política nacional de vivienda corrija los fallos existentes del Estado tanto como del mercado. Bajo este eje rector, el PNV contempla diversas acciones puntuales en el ámbito de gastos soportables. De interés particular resulta la acción 1.4.3 que busca *reorientar los esquemas de subsidios para apoyar a la población no afiliada* [a la seguridad social]; asimismo, la acción 1.4.4 se propone *focalizar la política de subsidios hacia sectores de menores ingresos, en condiciones de rezago o grupos históricamente discriminados (mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores y jóvenes)*. Sobre el crédito, la acción 1.5.4 se propone *ampliar la oferta de soluciones financieras dirigidas a grupos de población específicos que por sus características laborales y económicas no cumplen con las condiciones prevalentes para la solicitud de un crédito INFONAVIT*; por otra parte, la acción 1.5.8 busca *establecer criterios de priorización en el otorgamiento de créditos hipotecarios, para favorecer a viviendas en sectores de menores ingresos o en condiciones de rezago*. En este sentido, de acuerdo con los fines de la Ley de Vivienda, la población objetivo formalmente debería estar conformada por la más vulnerable, a saber; trabajadores informales sin acceso a financiamiento asociado al trabajo, trabajadores formales de bajos ingresos con acceso a financiamiento público, pero sin recursos suficientes y, en general, todas aquellas personas de bajos ingresos.

De este modo, en lo formal, el diseño del Programa presenta una alineación coherente entre las necesidades empíricas en el rubro y en el mandato legal que orienta la política en vivienda, la cual busca proteger a las poblaciones más vulnerables, así como aquellos sin acceso a recursos monetarios o crediticios. Sin embargo, la revisión al ejercicio fiscal de 2021 apunta hacia

una importante brecha de cumplimiento que, prospectivamente, constituye un desafío en el corto y mediano plazo tanto para el ámbito administrativo como para la función de asignación presupuestal del Poder Legislativo, tal y como revelan algunos indicadores mostrados a continuación.

Se destaca que, en su primer año de implementación, los recursos asignados a los mecanismos de ayuda que formalizan los objetivos del PNV y la Ley de Vivienda no persiguen los parámetros establecidos en el mismo Programa ni en la Ley. De este modo, se observa que las medidas encaminadas a mejorar la condición de gastos soportables reproducen las tendencias regresivas apuntadas respecto a los créditos y subsidios asociados al trabajo: los estados que más reciben apoyos de crédito y subsidios públicos son la Ciudad de México, Nuevo León, Jalisco y Estado de México; salvo este último, todas las entidades referidas tienen porcentajes de pobreza por debajo de la media nacional donde, nuevamente, destaca el caso de Nuevo León. En conjunto, la cantidad de dinero erogado a los cuatro estados referidos concentra un 40% del presupuesto total destinado a los programas de accesibilidad financiera. Por el contrario, las cuatro entidades con más pobreza, a saber, Chiapas, Guerrero, Puebla y Oaxaca concentran, en conjunto, un 5.9% de la asignación presupuestal total.<sup>34</sup>

Gráfica 6. Porcentaje de población en pobreza (eje vertical) y porcentaje de recursos en vivienda asignados a través de los programas del PNV (eje horizontal), 2021



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Nacional de Vivienda.

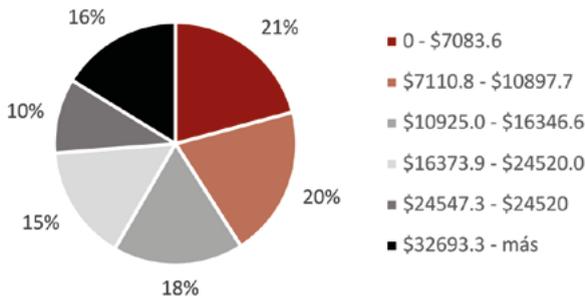
<sup>34</sup> CONSEJO NACIONAL DE VIVIENDA, *Financiamientos* [base de datos], diciembre de 2021, <https://tinyurl.com/CONAVIFin>.

## Q139

(CONAVI)<sup>35</sup> y CONEVAL.<sup>36</sup>

En 2021, los recursos erogados se emplearon, principalmente, para la adquisición de vivienda nueva (32%), adquisición de vivienda usada (29%) y mejoramientos en la vivienda (31%). Sobre el sexo de los y las beneficiarias se tiene que 56% han sido hombres y 43% mujeres (13 puntos porcentuales menos). Por su parte, respecto al rango de ingresos de los y las beneficiarias, respetando los rangos de ingreso por CONAVI mostrados en la Gráfica 7 abajo, se evidencia, *prima facie*, cierta homogeneidad en la distribución de los recursos. Sin embargo, la distribución propuesta no permite observar con claridad la asignación de recursos frente a la distribución real del ingreso en México. Así, si se leen los rangos establecidos por deciles de ingreso, se tiene que aquellas personas con ingresos superiores a \$32,693.00 pesos, ubicados dentro del decil más alto (decil X o el 10% superior de la población), reciben un 16% del total presupuestal; no muy lejano al 21% que reciben, en conjunto, los deciles I, II y III más pobres (30% de la población del país) que reciben menos de \$7,083.00 pesos mensuales. Es decir, el 10% más rico recibe solo 6 puntos porcentuales menos que el 30% más pobre, por lo que los datos de la Gráfica 6 y 7 muestran que los objetivos redistributivos que sanciona la Ley de Vivienda y que formalmente persigue el PNV no se cumplen.

Gráfica 7. Distribución de los recursos otorgados a través del PNV según rango de ingresos formulado por CONAVI, 2021



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAVI.

<sup>35</sup> *Idem*.

<sup>36</sup> CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL *Medición de la pobreza* [base de datos], diciembre de 2020, <https://tinyurl.com/CONEVALMP>.

El mantenimiento de la regresividad de los programas de apoyo al crédito hipotecario y subsidios esta presumiblemente relacionado con el hecho de que el financiamiento público no ha podido escapar de los mecanismos de asignación vinculados al trabajo formal y a la probidad de ingresos requerida para el cofinanciamiento público-privado. Así, sobre los organismos que han financiado los apoyos para vivienda en el marco del PNV se observa que el 50.6% han sido otorgados por INFONAVIT; el 35.3% por la banca privada en cofinanciamiento con entidades públicas; 8.67% a través de FOVISSSTE; 3.8% por la Sociedad Hipotecaria Federal y 1% a través de Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI).<sup>37</sup> Esta distribución da cuenta, que, parte del presupuesto asignado para los programas de financiamiento federales conservan el enfoque de protección laborista señalado con anterioridad, que si bien, no es un defecto *per se*, sí es notable que las ayudas económicas gestionadas a través del INFONAVIT no se han focalizado en las y los trabajadores de bajos ingresos. Asimismo, la concentración de la distribución de beneficios a través del INFONAVIT da cuenta de que se han encontrado pocos canales de acceso a la vivienda fuera del ámbito laboral-prestacional. Ello es relevante en tanto se excluyen a los y las trabajadoras informales, que en México son la mayoría: un 55.2% de la población activa.<sup>38</sup>

En breve, aunque el diagnóstico en torno a la falta de mecanismos de ayuda para trabajadores informales, trabajadores formales de bajos ingresos y poblaciones vulnerables es compartido por el PNV, no hay evidencia de que la protección a ciudadanos sin acceso a financiamiento privado o laboral este avanzando en el sentido propuesto en el PNV: como ejemplo, el Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI), la institución que por mandato de la Ley de Vivienda debe proteger a las poblaciones más sensibles, en 2021 ejerció un 1% del presupuesto total erogado al rubro.<sup>39</sup> En este sentido, en el atributo de gastos soportables destacan tres retos: 1) revertir la regresividad en la asignación de recursos en vivienda para resarcir a las entidades con mayor rezago; 2)

<sup>37</sup> CONSEJO NACIONAL DE VIVIENDA, *Financiamientos... cit.*, s. p.

<sup>38</sup> Véase INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, primer trimestre de 2022* [base de datos], 20 de junio de 2022, <https://tinyurl.com/ENOInegi>.

<sup>39</sup> CONSEJO NACIONAL DE VIVIENDA, *Financiamientos... cit.*, s. p.

revertir la regresividad en el presupuesto erogado a los deciles más altos y buscar mayor protección a aquellos con menores ingresos de acuerdo a lo establecido en la Ley de Vivienda y 3) robustecer los canales de asignación de apoyos y subsidios a la vivienda desligados de la condición laboral de los beneficiarios para cubrir a los trabajadores informales y a la población desocupada, no tutelados por las prestaciones de la Ley del Seguro Social ni por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tal y como formalmente se propone el PNV pues, como se vio, la mayor parte de créditos y subsidios se siguen gestionando vía el INFONAVIT.

## 2. Seguridad en la tenencia

A decir del Comité DESC, la tenencia, como categoría, adopta diversas formas, por ejemplo, el alquiler, la vivienda en posesión y ocupación por el propietario o, inclusive, los asentamientos informales.<sup>40</sup> Así, como se ha indicado, independientemente de su modalidad, la seguridad en la tenencia implica que todas las personas tienen derecho a estar protegidas contra el desahucio, hostigamiento u otras amenazas por parte de terceros y,<sup>41</sup> en este sentido, el Comité ha establecido que los Estados parte deberán *adoptar medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección*.<sup>42</sup> Asimismo, de manera ampliada, en su informe sobre vivienda adecuada, la Relatora Especial de Naciones Unidas destaca que el carácter central de la seguridad en la tenencia no solo radica en la protección frente a riesgos de desalojo forzado, desplazamientos e intervenciones indebidas, sino que constituye una precondition para acceder a un crédito, seguros frente a desastres y

<sup>40</sup> Véase COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General núm. 4, El derecho a una vivienda adecuada... cit.*, s. p.

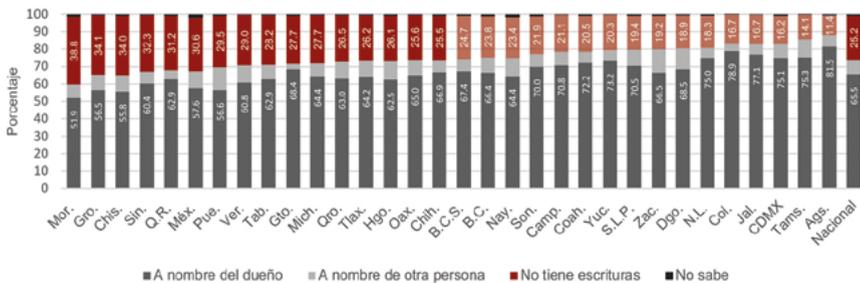
<sup>41</sup> En nuestro país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que el derecho a la vivienda digna y decorosa, es un derecho social vinculado a distintos elementos, entre ellos, *la seguridad de la tenencia*, que tiene como fin prevenir cualquier acto de terceros con la intención de perturbarla, tales como actos arbitrarios de desocupación o la vulneración ilegal. Véase “DERECHO FUNDAMENTAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA. LA AFECTACIÓN PRODUCIDA POR UNA DECISIÓN JURISDICCIONAL QUE RESUELVE SOBRE LA PROPIEDAD Y LA POSESIÓN NO IMPLICA UNA VULNERACIÓN A ESE DERECHO”, Tesis [A.]: 1a. XXXV/2016 (10a.), *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 27, tomo I, febrero de 2016 p. 670, Reg. digital 2010962.

<sup>42</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General núm. 4... cit.*, s. p.

prestaciones sociales; incluso, desde un enfoque de género, contribuye a la libertad económica de las mujeres.<sup>43</sup>

Empíricamente, sobre la condición de tenencia en México, los últimos datos censales del INEGI dan cuenta de que un 67.8% de viviendas en el país son de tenencia propia; 16% de viviendas son rentadas y 14.2% son prestadas.<sup>44</sup> En cuanto a la seguridad jurídica de la tenencia, como indicador, se conoce que del universo de viviendas propias a nivel nacional, 25.2% no tienen escrituras, mientras que el 65.5% sí las tiene (véase extremo derecho de la Gráfica 8).<sup>45</sup> Sin embargo, es importante notar la existencia de variaciones subnacionales. Como se puede notar en la Gráfica de abajo, respecto a la falta de escrituración, actualmente 16 estados se encuentran por encima de la media nacional (señalados en rojo intenso), con los casos más extremos de Morelos, Guerrero, Chiapas, Sinaloa y Quintana Roo, que registran porcentajes mayores al 30% de viviendas sin escrituración, lo que coloca a sus dueños en la inseguridad jurídica de no tener un título que avale su propiedad.

**Gráfica 8. Porcentaje de viviendas según titularidad de escrituras por entidad federativa, 2020**



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH.

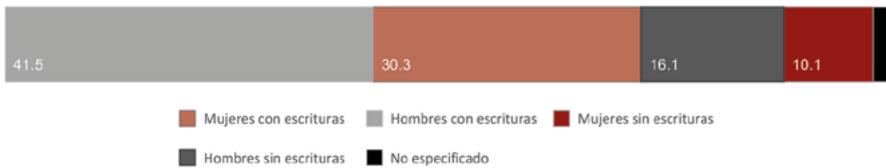
<sup>43</sup> ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, *Informe de la relatora especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, (1 de agosto de 2022), p. 6, <https://tinyurl.com/yv4c526u>.

<sup>44</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Censo de población y vivienda de 2020* [base de datos], marzo de 2021, <https://tinyurl.com/CensoINEGI>.

<sup>45</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos... cit.*, s. p.

Si a los datos nacionales se añade la variable de género, se encuentra la distribución mostrada en la Gráfica 9. Como se puede inferir, el 58% de las viviendas propias en México son de tenencia masculina y alrededor de 42% femenina, es decir, 16 puntos porcentuales menos. Sobre la condición de escrituración, y realizando la observación como *razón de titularidad por sexo*, ( $\frac{\text{Viviendas de titularidad femenina}}{\text{Viviendas de titularidad femenina escrituradas}}$ ), se tiene que, por cada vivienda de tenencia femenina con escrituras, existen 2.5 viviendas de tenencia femenina sin escrituras; en el caso de los varones la relación es ligeramente menor, con 2.2 viviendas no escrituradas por cada vivienda escriturada.

Gráfica 9. Porcentaje de viviendas según titularidad de escrituras por sexo, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH.<sup>46</sup>

Por otra parte, destaca que la brecha de género en viviendas es más pronunciada en el México rural: de 5,942,087 viviendas rurales con tenencia propia, un 65% tienen propietarios varones, mientras que solo el 33% son de propiedad de mujeres.<sup>47</sup> Coincidentemente, la falta de escrituras también es mayor al promedio nacional: 26% de las viviendas rurales en el país son propiedad de hombres que no tienen ese respaldo jurídico (10% más que la media nacional); mientras que 13% de las viviendas rurales en propiedad de mujeres se hallan en la misma situación (3% más que la media).<sup>48</sup> Asimismo, la evidencia indica que la brecha de género es particularmente importante en las comunidades indígenas, donde el 70% de las viviendas con escrituras pertenecen a

<sup>46</sup> *Idem.*

<sup>47</sup> El 2% restante se cuantificó como sexo *no especificado*.

<sup>48</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Vivienda 2020... cit.*, s. p.

varones, frente a un 30% que tienen a una mujer como titular.<sup>49</sup>

Relativo a la seguridad en la tenencia, el PNV contempla al menos dos acciones puntuales a cargo del Instituto Nacional de Suelo Sustentable (INSUS). Así, en el punto 1.1.9, el plan propone *impulsar acciones o programas de asistencia jurídica, con la participación de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios que faciliten la escrituración de las viviendas, con especial énfasis en poblaciones vulnerables que no tienen acceso a asesoría legal para su realización*. Del mismo modo, el punto 5.3.6, se propone *coordinar con las dependencias de la Administración Pública Federal y los gobiernos locales, acciones para otorgar certeza jurídica sobre la vivienda y así garantizar la seguridad patrimonial de las personas*. Bajo este marco, de acuerdo con los últimos datos disponibles, en 2020 el INSUS contribuyó a entregar 12,965 escrituras de vivienda, una cantidad que, si bien no es desdeñable, constituye únicamente el 0.2% del total de viviendas sin escrituración. Bajo esta medida, los estados que más viviendas regularizaron fueron Jalisco, Puebla, Veracruz, Michoacán y Sinaloa, mismos que como se puede ver en la Gráfica 8, no se corresponden con las entidades que tienen mayor rezago en el rubro.<sup>50</sup> En este sentido, en lo que atañe a la seguridad jurídica por escrituración, el Programa tiene el doble desafío de, por un lado, acelerar la cobertura y, por otro, procurar que la coordinación de los distintos niveles de gobierno sea lo suficientemente focalizada para dar respuesta a las entidades con más atraso. Por otra parte, si el objetivo es atender a las poblaciones *más vulnerables* (como afirma el punto 1.1.9) la evidencia muestra que se requieren acciones específicas dirigidas a atender las brechas de seguridad en la tenencia relativas al género, observadas particularmente en comunidades rurales e indígenas.

Sobre las viviendas habitadas que no son propias, los resultados de la Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI) señalan que en el país existen un total de 5.8 millones de viviendas rentadas, 54% de las cuales no tiene un contrato de arrendamiento vigente.<sup>51</sup> En términos

49 CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Estudio diagnóstico del derecho a una vivienda digna y decorosa 2018... cit.*, p. 90.

50 INSTITUTO NACIONAL DE SUELO SUSTENTABLE, *Escrituras entregadas*, (26 de agosto de 2022), <https://tinyurl.com/INSUSEsc>.

51 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Vivienda... cit.*, s. p.

de seguridad en la tenencia, la ausencia de un contrato coloca a los inquilinos en vulnerabilidad frente a la protección de sus derechos,<sup>52</sup> en particular, frente a los desalojos forzosos. En relación con ello, el PNV solo contempla una acción específica, así, el punto 4.1.2 establece que el INFONAVIT deberá *revisar los casos judiciales en los que existieron irregularidades y con ello evitar desalojos injustificados*. Sin embargo, la propuesta no se orienta a involucrar a otras instancias de crédito y, en general, tampoco aborda el desalojo desde una visión amplia, susceptible a ocurrir desde distintas modalidades de tenencia, por ejemplo, el alquiler o la ocupación de asentamientos informales.

De acuerdo con la Observación General núm. 7 del Comité DESC, por *desalojos forzosos* se entiende el hecho de *hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos*.<sup>53</sup> Entre las medidas procesales que el Comité considera adecuadas en el contexto del desalojo se encuentran, entre otras, el garantizar que exista una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas, generar un plazo razonable de notificación, procurar la presencia de funcionarios de gobierno durante el proceso, así como ofrecer recursos jurídicos y asistencia legal para pedir reparaciones frente a tribunales.<sup>54</sup> Asimismo, desde una arista normativa, el Comité destaca que contar con una legislación contra desalojos forzosos es una precondition necesaria para generar un sistema de protección eficaz.

Como estándar recomendado, el Comité establece que la legislación deberá ocuparse,<sup>55</sup> al menos, de instrumentos normativos que a)

<sup>52</sup> CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Estudio diagnóstico... cit.*, p. 89.

<sup>53</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General núm. 7, El derecho a una vivienda adecuada*, (1 de julio de 2022), <https://tinyurl.com/ComiteObs>.

<sup>54</sup> *Idem*.

<sup>55</sup> En México, los Tribunales Federales se han pronunciado en el sentido de que el juzgador de amparo debe partir de una perspectiva humanitaria y considerar las condiciones de vulnerabilidad a efecto de pronunciarse sobre la constitucionalidad de una orden de desalojo. Por ejemplo, tratándose de adultos mayores, dicha orden deberá especificar la institución pública a la que serán trasladados, porque el Estado se encuentra obligado a proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de aquéllas y no se encuentren en condiciones de proporcionárselas por sí misma. “ORDEN DE DESALOJO DE UN ASILO PARA ANCIANOS. ELEMENTOS QUE EL JUZGADOR DE AMPARO DEBE CONSTATAR QUE PREVEA, ADEMÁS DE CUMPLIR CON LA DEBIDA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE AQUÉLLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 17 DEL PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS,

*brinden la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierras, b) se ajusten al Pacto y c) regulen estrictamente las circunstancias en que se puedan llevar a cabo los desalojos.*<sup>56</sup>

Como medida de fiscalización, el Comité DESC ha establecido algunas directrices que los estados que han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) deben incluir en los informes periódicos requeridos.<sup>57</sup> En materia de seguridad en la tenencia y desalojos forzosos, el Comité solicita que los miembros proporcionen información concreta sobre *el número de personas expulsadas de su vivienda en los últimos cinco años y el número de personas que carecen actualmente de protección jurídica contra la expulsión arbitraria o cualquier otro tipo de desahucio.*<sup>58</sup> Pese a que México es un Estado parte, destaca que en el país no existe un registro o un índice que permita agregar esta información por lo que las dimensiones de los desalojos forzosos, así como el perfil de los afectados, no son sistemáticamente conocidas.<sup>59</sup>

Si bien las medidas enunciadas corresponden en buena parte a la esfera judicial y legislativa, la misma recomendación ofrece pautas para pensar su atención desde una política integral de vivienda con enfoque de derechos humanos. De este modo, el Comité estima que cuando las personas desalojadas no cuenten con los recursos necesarios, los Estados deberán *adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan*

SOCIALES Y CULTURALES”, Tesis [A.] (XI Región) 2o.9 A (10a.), T.C.C., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 22, tomo III, septiembre de 2015, p. 2100, Reg. digital 2009972.

**56** COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General núm. 7... cit.*, (1 de julio de 2022), <https://tinyurl.com/ComiteObs>.

**57** El artículo 16 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales establece que los estados parte [...] *se comprometen a presentar, en conformidad con esta parte del Pacto, informes sobre las medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo.*

**58** COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General núm. 7, El derecho a una vivienda adecuada... cit.*, s. p.

**59** Sobre evidencia empírica en la materia, un sondeo del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (IISUNAM) y de la Oficina para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat, permitió visibilizar la problemática en el contexto de la pandemia por COVID-19. El instrumento fue aplicado a 409 personas mayores de 18 años que antes de marzo del 2020 residían en Ciudad de México: 68% mujeres y 32% hombres de entre 30 y 54 años. De los resultados se destaca que el 55% tuvo problemas para pagar la renta o la hipoteca; el 32% se tuvo que mudar, de los cuales el 18% solo cambió de alcaldía y el restante 14% a otro Estado. Por otra parte del universo encuestado el 15% afirmaron haber sido desalojados, y un 25% de ellos, a través de actos violentos. Cuando se les hizo la pregunta abierta sobre qué deberían hacer las autoridades al respecto, una de las tres respuestas más recurrentes fue la necesidad de medidas legislativas más profundas en materia inquilinaria. Véase INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, “Sistema habitacional, agravado en CdMx por pandemia de Covid-19”, *Gaceta UNAM*, 20 de enero de 2022, (30 de agosto de 2022), <https://tinyurl.com/yck2xzw8>.

*sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda.*<sup>60</sup> A este respecto, es notorio que desde el PNV no se aborde ninguna acción específica de protección a personas desalojadas en relación, por ejemplo, al establecimiento progresivo de formas de reubicación ni mecanismos de reparación del daño.

Finalmente, conviene hacer una breve referencia de la tenencia de vivienda en asentamientos irregulares, abordada en al menos dos acciones dentro del PNV. En el punto 1.3.2, por ejemplo, el Programa señala que buscará *diseñar soluciones que ayuden a prevenir y, en su caso, brindar condiciones justas para la población en condiciones de vulnerabilidad en asentamientos irregulares*; paralelamente, la medida 5.1.3 propone *llevar a cabo el proceso de diseño técnico y metodológico para elaborar el registro de asentamientos irregulares que sean objeto de las acciones de vivienda de las instituciones competentes*. Sin embargo, la limitación esencial de ambas acciones es que en México existe un vacío de información respecto a la ubicación y contabilización de asentamientos irregulares, por lo que cualquier acción orientada a atender la problemática carecerá, de origen, de un diagnóstico que permita delinear a poblaciones objetivo de forma metodológica de acuerdo con necesidades específicas.

Al respecto, la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se pronunció en marzo de 2021 y reconoció que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de conformidad con sus facultades legales y constitucionales, debe generar información estadística y geográfica desagregada sobre asentamientos irregulares en el país, de modo que se pueda dotar al Estado de insumos necesarios para la identificación y atención a las poblaciones vulnerables que los habitan.<sup>61</sup> Prospectivamente, la existencia de dicha información permitirá delinear áreas de intervención no solo en la esfera de la política pública sino, inclusive, en el ámbito legislativo. Al respecto, en Brasil, por ejemplo, la identificación y reconocimiento jurídico de

<sup>60</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General núm. 7... cit.*, s. p.

<sup>61</sup> Véase “DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA. SU DEBIDA OBSERVANCIA IMPLICA LA OBLIGACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) DE EMITIR INFORMACIÓN ESTADÍSTICA EN FORMA DESAGREGADA O SEGMENTADA, RELATIVA A LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES O INFORMALES”, Tesis [A.]: 1a. V/2021 (10a.), *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 84, tomo II, marzo de 2021, p. 1221, Reg. digital 2022777.

los asentamientos irregulares ha permitido integrarlos dentro de los sistemas de planeación urbanos como *zonas especiales*, una categoría de tutela reforzada que ha generado obligaciones hacia su mejora gradual en lo concerniente a servicios esenciales.<sup>62</sup>

En síntesis, en lo relativo a la seguridad en la tenencia, destaca que el PNV aborda una visión acotada donde, si bien se dirigen algunas acciones puntuales hacia una mejora en la seguridad jurídica de escrituración vinculadas a la titularidad plena, la seguridad respecto a viviendas en asentamientos irregulares y en arrendamiento es, en cambio, difusa. Respecto a esta última, y como referencia comparada, en distintos países existen intervenciones públicas destinadas a ofrecer seguros de impago para inquilinos de bajos ingresos o, del lado de la oferta, se otorgan subvenciones para arrendatarios a cambio de que alquilen sus casas a precios preferenciales para personas con ingresos moderados.<sup>63</sup> Si bien la seguridad en la tenencia forma parte de los ejes diagnósticos del Programa, no se distinguen acciones respecto a las categorías de tenencia en el sentido amplio referido por el Comité DESC.

### 3. Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura

La disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura de la vivienda son adecuados si procuran la salud, la seguridad y la comodidad de sus habitantes.<sup>64</sup> De este modo, se espera que sus ocupantes tengan agua potable, energía para la cocina, alumbrado, instalaciones sanitarias, de aseo, drenaje, así como formas de almacenamiento de alimentos y eliminación de residuos.<sup>65</sup> En el contexto mexicano, este rubro es de especial interés, pues los indicadores de *calidad y espacios* en la vivienda, así como los de *acceso a servicios básicos* son, ambos, elementos constitutivos de la definición, identificación y medición de la pobreza multidimensional en el país, de conformidad con el artículo

<sup>62</sup> OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Principios rectores de la seguridad en la tenencia*, Ginebra, Naciones Unidas, p. 17, <https://tinyurl.com/ONUPrincip>.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>64</sup> Cfr: COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General núm. 4... cit.*, s. p.

<sup>65</sup> Véase OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *El derecho a una vivienda adecuada*, Ginebra, Naciones Unidas, p. 4, <https://tinyurl.com/2p8fndcd>.

36 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS).<sup>66</sup> De este modo, la observancia de la calidad de materiales y la existencia de infraestructura básica son dos elementos medibles que en México orientan la ejecución de programas generales de desarrollo social en el país de acuerdo a las carencias que aquí se revisarán.

Para su medición, también de conformidad con los lineamientos establecidos por LGDS, el CONEVAL ha desarrollado un conjunto de indicadores que sintetizan los datos arrojados por los censos de población relativos a este atributo. Así, para medir la *calidad de materiales* en la vivienda, CONEVAL utiliza cuatro indicadores que permiten conocer la idoneidad (calificada como carente o no carente) del material utilizado en pisos, techos y muros en los términos explicados en la Tabla 1, a continuación.<sup>67</sup>

Tabla 1. Carencias vinculadas con los materiales en la vivienda, 2020

Indicador	Carente	No carente
Carencia por material de piso	Si la vivienda tiene piso de tierra.	Si la vivienda tiene piso de cemento, linóleoum, vinil, laminado, mosaico, mármol, vitropiso, madera, duela o parquet.
Carencia por material de techo	Si el material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o material de desechos.	Si la vivienda tiene techos de lámina metálica, de asbesto, de palma, paja, madera, tejamanil, teja, terrado con vigería, losa de concreto, viguetas.
Carencia por material de muros	Si el material de los muros de la vivienda es de barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho.	Si la vivienda tiene muros de madera, adobe, tabique, ladrillo, block, piedra o concreto.

Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL.<sup>68</sup>

<sup>66</sup> El artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social establece que los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza deberán considerar información al menos sobre los siguientes indicadores: *I. Ingreso corriente per cápita; II. Rezago educativo promedio en el hogar; III. Acceso a los servicios de salud; IV. Acceso a la seguridad social; V. Calidad y espacios de la vivienda digna y decorosa; VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda digna y decorosa; Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad* [...].

<sup>67</sup> CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Anexo único de los lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*, (23 de julio de 2022), pp. 50-54, <https://tinyurl.com/f8cund9m>.

<sup>68</sup> *Idem*.

Como se observa, una vivienda es carente por material de piso si la vivienda tiene piso de tierra; por el contrario, no es carente si tiene piso de cemento o del resto de materiales enunciados en la columna derecha de la Tabla 1 (cemento o mosaico, por ejemplo). Lo mismo sucede con el resto de las carencias vinculadas con la calidad de materiales, es decir, la carencia por material de techo y la carencia por material de muros.

Por su parte, CONEVAL mide el acceso a *servicios básicos* observando los indicadores y los términos descritos en la Tabla 2, a saber: carencia de acceso al agua entubada; carencia de drenaje; carencia de electricidad y carencia de combustible. Así, por mencionar un ejemplo, una vivienda es carente por servicio de combustible si para cocinar o calentar los alimentos se utiliza leña o carbón sin chimenea.

Tabla 2. Acceso a servicios básicos

Indicador	Carente	No carente
Carencia de acceso al agua	Si el agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante.	Si la vivienda obtiene agua de captadores de agua de lluvia; si tiene agua entubada fuera de la vivienda, pero dentro del terreno, o si tiene agua entubada dentro de la vivienda.
Carencia de servicio de drenaje	Si la vivienda no cuenta con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta.	Si la vivienda tiene drenaje conectado a una fosa séptica o si tiene drenaje conectado a la red pública.
Carencia de servicio de electricidad	Si la vivienda no dispone de energía eléctrica.	Si la vivienda obtiene luz eléctrica del panel solar, de una planta particular o del servicio público.
Carencia de servicio de combustible	Si el combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea.	Si la vivienda utiliza tanque para cocinar, gas natural o de tubería para cocinar o utiliza electricidad para cocinar.

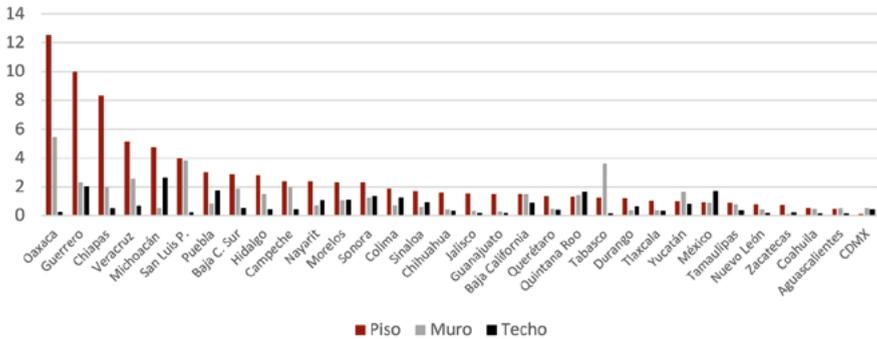
Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL.<sup>69</sup>

Bajo las condicionalidades descritas, la Gráfica 10 muestra los resultados de la medición de carencias relacionadas con materiales en la vivienda. Como se observa, la carencia predominante es aquella

<sup>69</sup> *Idem.*

por material de piso, aunque con notables variantes subnacionales: en Oaxaca, 12.5% de los hogares tienen piso de tierra; 10% en Guerrero y 8.3% en Chiapas. En contraste, Ciudad de México tiene un porcentaje de 0.1% viviendas en esa condición, seguido por Aguascalientes, con 0.5%.

Gráfica 10. Carencia por material de pisos, techos y muros, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL.<sup>70</sup>

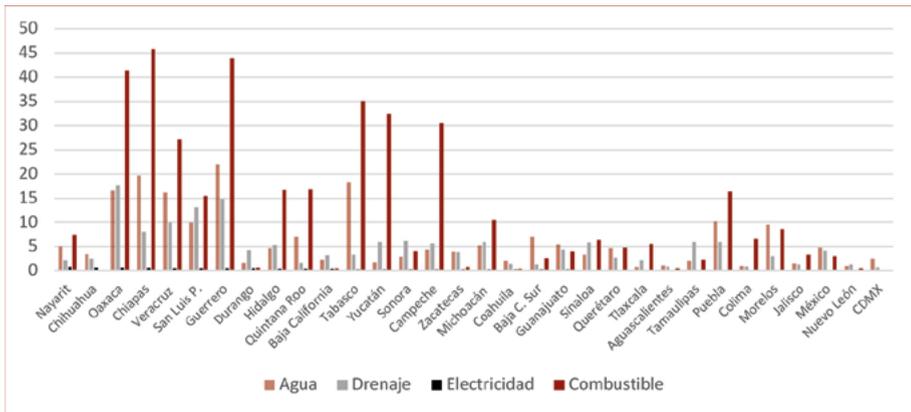
Sobre la carencia por material de muros, Oaxaca nuevamente presenta los porcentajes más altos: 5.5% del total de viviendas en esa entidad tiene muros de barro, carrizo, palma, lámina, desechos o cualquiera de los materiales enunciados en la Tabla 1. Posteriormente, se ubica San Luis Potosí, con 3.8% en similar situación y Tabasco con 3.6% viviendas carentes en ese rubro. Finalmente, y con porcentajes menores al resto, se halla la carencia de materiales en techos, donde Michoacán constituye el caso más notable con un 2.6% de viviendas con techos de lámina de cartón o desechos. A esta entidad le sigue Guerrero con 2% de viviendas carentes en el mismo rubro; posteriormente se ubican Puebla y Estado de México con 1.7%.

Por otro lado, la carencia por *acceso a servicios* se extiende a porcentajes aún más amplios a los observados en la carencia por materiales. Nótese, por ejemplo, la carencia por combustible, que se extiende más allá del 40% en los estados de Chiapas (45%), Guerrero (43.9%) y Oaxaca (41.5%). También destacan los estados de Tabasco, Yucatán, Campeche,

<sup>70</sup> CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Medición... cit.*, s. p.

Veracruz y Quintana Roo, con rangos de entre 25% y 35%. Aunque con variaciones subnacionales, la notoria carencia por combustible en buena parte de las entidades del país constituye, sin duda, un problema público de salud, en tanto la combustión de leña sin ventilación está asociada con daños severos al sistema respiratorio (bronquitis y enfisema) y es particularmente nociva para mujeres embarazadas y niños.<sup>71</sup>

Gráfica 11. Carencia por acceso a servicios de agua, drenaje, electricidad y combustible, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL.<sup>72</sup>

Ahora bien, sobre la carencia a servicios de agua entubada, destacan los casos de Guerrero (22%), Chiapas (19.6%), Tabasco (18.3%), Oaxaca (16.6%) y Veracruz (16.1%); mientras que, por el contrario, los mejores indicadores los tienen el estado de Tlaxcala con un 0.8% de viviendas carentes, seguido por Nuevo León con 1.0%. Como en el rubro previo, la falta de acceso a agua entubada en la vivienda está asociada a problemas sanitarios como la prevalencia del cólera y, principalmente, de la diarrea, la segunda causa de muerte en menores de 5 años en el mundo.<sup>73</sup>

<sup>71</sup> Véase SMITH, Kirk, *El uso doméstico de leña en los países en desarrollo y sus repercusiones en la salud*, (3 de agosto de 2022), <https://tinyurl.com/2rnheuw>.

<sup>72</sup> CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Medición... cit.*, s. p.

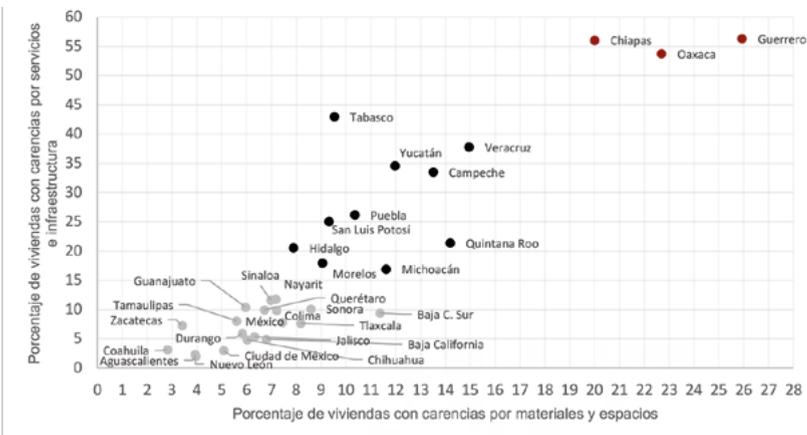
<sup>73</sup> BANCO MUNDIAL, *Reducing inequalities in water supply, sanitation, and hygiene in the era of the sustainable development goals synthesis report of the wash poverty diagnostic initiative*, Washington, Banco Mundial, p. XVI, 2018, <https://tinyurl.com/mr3drwt3>.

## Q139

Por su parte, el porcentaje de viviendas con carencia por acceso a servicios de drenaje es menos notoria y alcanza dos dígitos únicamente en Veracruz (13.1%), Guerrero (14.8%) y Oaxaca (17.7%), aunque también son destacables los casos de Veracruz (9.9%) y Chiapas (8.1%). Finalmente, la carencia de electricidad en el país es prácticamente nula y en ninguna entidad del país llega al 1%: Jalisco, Estado de México, Nuevo León y Ciudad de México tienen una cobertura de electricidad de 100%; mientras que los estados más carentes son Nayarit con 0.8%, así como Chihuahua, Oaxaca y Chiapas con 0.6% cada una.

Ponderando el porcentaje agregado de viviendas con al menos una carencia por materiales en el eje horizontal (muros, techos y/o pisos) frente al porcentaje agregado de viviendas con una o más carencias por acceso a servicios en el eje vertical (agua entubada, drenaje y/o electricidad) se obtienen los resultados de la Gráfica 12. En color gris, y cercanas al origen (0,0), se ubican las entidades con carencias por debajo de la media nacional en ambos ejes; en negro aquellas entidades ubicadas por encima de la media; y finalmente, en rojo, se señalan los tres casos más extremos en ambos ejes: Chiapas, Oaxaca y Guerrero.

Gráfica 12. Carencia por materiales y espacio vs. carencia por acceso servicios, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL.<sup>74</sup>

<sup>74</sup> CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Medición... cit.*, s. p.

Aunque las carencias en materiales y servicios son verificables e, inclusive, empíricamente se pueden observar las necesidades específicas de cada entidad, este atributo es el menos abordado en el PNV. Si bien, de conformidad con el artículo 115 constitucional algunos rubros de las carencias en servicios son competencia del ámbito municipal (la provisión de agua potable y drenaje, por ejemplo), ello no exime su abordaje limitado, en tanto la vocación de la planeación programática es, precisamente, lograr una coordinación entre los tres ámbitos de gobierno para orientar la política nacional de vivienda hacia fines conjuntos, así, el artículo 9 de la Ley de Vivienda establece que: [...] *el Programa, una vez aprobado y publicado en el Diario Oficial de la Federación, será obligatorio para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias, y orientará la planeación y programación de las acciones de las entidades federativas y municipios en la materia.*

En lo específico, las principales medidas que podrían atajar las carencias de materiales y servicios son dos: la acción 1.1.3 que busca *elaborar y difundir lineamientos técnicos respecto a una vivienda adecuada, con criterios específicos sobre materiales en pisos, techos y muros, esquemas de construcción y acceso a servicios básicos, que reconozcan la condición cultural y espacial de cada región [...]* y la acción 1.2.2, que tiene como objetivo *revisar y replantear programas de mejora estructural, de reemplazo de techos, muros y pisos, y de terminación de vivienda, de acuerdo con lineamientos técnicos para una vivienda adecuada.* Sin embargo, no es evidente que alguna de estas medidas esté destinada a traducirse en un resultado concreto dentro de la carencia más apremiante relativa al rubro de materiales aquí expuesta, a saber: el porcentaje de viviendas con pisos de tierra.

Respecto al punto 1.2.2 referido en el párrafo anterior, mismo que propone la revisión de *programas* relativos a la mejora de materiales, se encontró únicamente el Programa de Vivienda Social en su modalidad de apoyo *Mejoramiento de Unidades Habitacionales* a través del cual CONAVI [...] *podrá otorgar subsidio con el propósito de mejorar la vivienda edificada con anterioridad, que podrá comprender [...] acciones como: impermeabilización, aplanados, muros divisorios, cubierta, piso, ventanas, puertas, instalación hidráulica, eléctrica y/o sanitaria.* Además, la provisión del subsidio o financiamiento de

mejoramiento sucede *a petición de parte*, es decir, a solicitud del potencial usuario, previo cumplimiento de los requerimientos establecidos. En este sentido, la posibilidad del mejoramiento en materiales se deja al arbitrio y juicio de los habitantes de la vivienda, por lo que difícilmente se trata de una acción estatal coordinada tendiente a abatir carencias estructurales particularmente atendibles en zonas de alto rezago que, inclusive, tienen implicaciones de salud pública.

Por otra parte, el rubro de acceso a servicios es un tema que no figura en alguna acción específica. En el análisis empírico se señalaron dos necesidades notorias, a saber: el porcentaje de viviendas sin acceso a agua entubada y, particularmente, el porcentaje elevado de viviendas que usan leña sin ventilación para cocinar. Si bien el acceso al agua potable constituye un derecho humano que tiene mención dentro del diagnóstico realizado por PNV, este no se materializa en acciones determinadas. En el mismo sentido, la energía para la cocina tampoco generó alguna actividad de atención, a pesar de que la evidencia es contundente respecto a las deficiencias en el rubro, con especial implicación para las mujeres.

Si bien el artículo 6, fracción XII, de la Ley de Vivienda mandata que la política nacional en la materia debe atender a los indicadores de marginación generados por CONEVAL, llama la atención que el PNV no realizó un diagnóstico exhaustivo y desagregado de las carencias por calidad materiales y servicios, mismas que, como se ha advertido, son indicadores elementales de la metodología de medición de la pobreza en el país. En este sentido, el Programa no logró, desde su diseño, realizar un diagnóstico territorial apropiado que permitiese formular acciones concretas, por lo que los retos de implementación tienen una limitación de origen. No obstante, la evidencia es clara y sugiere que, en lo relativo al atributo de *materiales, servicios e infraestructura*, queda pendiente, cuando menos, una focalización de acciones hacia los rubros críticos señalados: agua, material de pisos y energía en la cocina, particularmente en los estados con los déficits más notables. Se añade asimismo que la atención a las desigualdades nacionales no es una orientación opcional o secundaria, sino que constituye un eje rector de la política nacional y programática sancionado por la Ley de Vivienda que, de conformidad con su artículo 1, debe ser sensible a las desigualdades regionales del país y, con este fin, *ha de sentar las bases para aspirar a un desarrollo*

*nacional más equitativo [...] para corregir las disparidades regionales*, en el rubro analizado, como se vio en la Gráfica 12, tres estados muestran necesidades particularmente apremiantes.

#### 4. *Habitabilidad*

De conformidad con los estándares internacionales, para ser *habitable*, la vivienda deberá proteger a sus habitantes de riesgos estructurales que pongan en peligro la seguridad física de sus ocupantes; también deberá resguardarlos de amenazas contra la salud, tales como la humedad, el calor y otros vectores de enfermedad.<sup>75</sup> Asimismo, generará espacios suficientes para abatir el hacinamiento,<sup>76</sup> mismo que aumenta el riesgo de contraer enfermedades infecciosas al tiempo en que dificulta el descanso y la privacidad de sus ocupantes.<sup>77</sup>

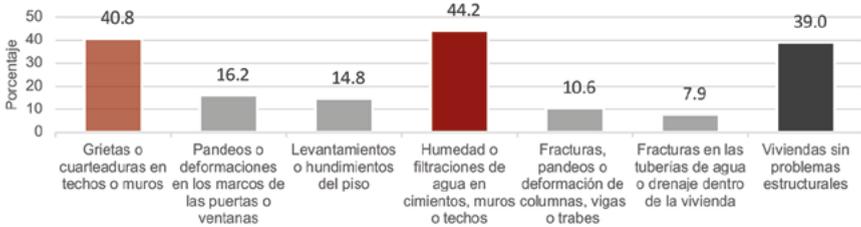
Ahora bien, sobre el rubro de riesgos estructurales, conviene indicar que, estadísticamente, a nivel nacional, el país reporta un 75% de viviendas con algún problema estructural. Como se observa en la Gráfica 13, los daños preponderantes son dos: primero, la *humedad o filtraciones de agua en cimientos, muros o techos* (con un 44% de viviendas) y, segundo, las *grietas o cuarteaduras en techos o muros* (con 40.8%), una tendencia que, como se verá, se mantiene a nivel subnacional, al ser estas las dos deficiencias más comunes en todos los estados, aunque con variaciones (véase Gráfica 14).

<sup>75</sup> Cfr. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General núm. 4... cit.*, s. p.

<sup>76</sup> ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Directrices de la OMS sobre vivienda y salud, resumen de orientación*, (15 de agosto de 2022), pp. 4 y 5, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/279743/WHO-CED-PHE-18.10-spa.pdf>.

<sup>77</sup> Véase CONSEJO NACIONAL DE VIVIENDA, *Criterios para una vivienda adecuada*, México, CONAVI, (20 de agosto de 2022), p. 24, <https://tinyurl.com/mrx86tm7>.

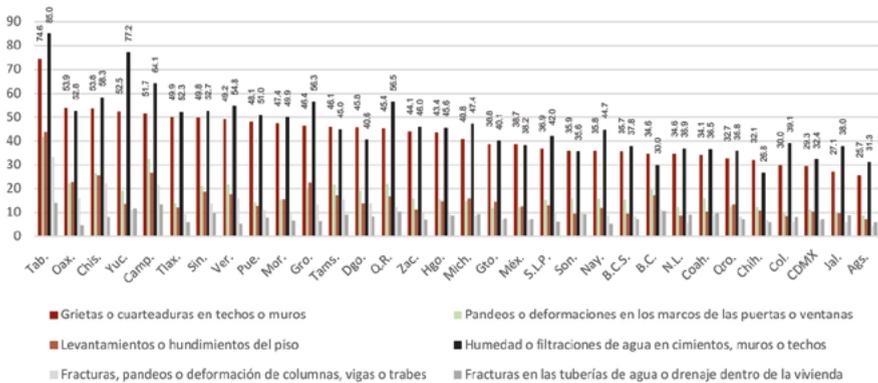
**Gráfica 13. Problemas estructurales en vivienda a nivel nacional, 2020**



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.<sup>78</sup>

Profundizando sobre las especificidades territoriales por entidad federativa, Tabasco presenta una situación particularmente notable, con los niveles más altos en todos los problemas estructurales medidos (véase Gráfica 14). Más allá, similar a la regionalización del rezago observado en el apartado anterior, se observa que, realizando un promedio de los porcentajes de la Gráfica 14, siete de los diez estados con mayor atraso en problemas estructurales se encuentran en el sureste y suroeste de México (Oaxaca, Chiapas, Yucatán, Campeche, Guerrero, Quintana Roo y Tabasco); dos de ellos se encuentran en las regiones noreste y noroeste del país (Sinaloa y Tamaulipas) y, finalmente, uno se encuentra en la región oriente (Veracruz).

**Gráfica 14. Problemas estructurales en vivienda según entidad federativa, 2020**



Fuente: Elaboración propia con datos de ENVI.<sup>79</sup>

<sup>78</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de... cit.*, s. p.  
<sup>79</sup> *Idem.*

El abordaje de los problemas estructurales dentro del PNV presenta las mismas limitaciones que el caso de la carencia por materiales pues, predeciblemente, ambos rubros se entrelazan. Como se ha referido, dentro de las acciones que instrumentan el PNV se hallan mecanismos de financiamiento para el mejoramiento de vivienda. Sin embargo, más allá de sus alcances genéricos, no se registran acciones orientadas a identificar y a reducir fallas estructurales que puedan poner en riesgo la integridad física de las personas, sobre todo en zonas vulnerables a diversas contingencias naturales, como se discutirá con detalle más adelante. Si bien CONAVI ha emitido lineamientos de construcción adecuada para aquellas viviendas con subsidios o créditos otorgados por la institución,<sup>80</sup> el PNV no establece un curso de acción hacia subsanar el problema de viviendas que ya presentan estos problemas.

Por otro lado, como se mencionó al inicio, la habitabilidad también está vinculada a la calidad de los espacios, particularmente, con el *hacinamiento* que, de acuerdo con los *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza* emitidos por CONEVAL,<sup>81</sup> se refiere a aquellas viviendas donde duermen más de 2.5 personas por cuarto:<sup>82</sup>

$$\text{Hacinamiento} \longrightarrow \frac{\text{personas habitando una vivienda}}{\text{número de cuartos}} = > 2.5$$

Como se observa en el Mapa 1, y atendiendo a la fórmula de arriba, se tiene que territorialmente la Ciudad de México es la entidad con mayor porcentaje de viviendas hacinadas en el país, con un total de 36%. Seguidamente, se ubica Guerrero con un 32%, Campeche con 30% y Oaxaca con 29%. En el sentido contrario, los estados que tienen menos porcentaje de viviendas en hacinamiento son: Aguascalientes (13.13%), Nuevo León (13.20%) y Coahuila (13.60).

<sup>80</sup> Véase CONSEJO NACIONAL DE VIVIENDA, *Criterios para una vivienda... cit.*, s. p.

<sup>81</sup> CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*, (4 de agosto de 2022), <https://tinyurl.com/nr9rkbx7>.

<sup>82</sup> *Idem.*

Mapa 1. Porcentaje de viviendas en hacinamiento por entidad federativa, 2020<sup>83</sup>



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO.<sup>84</sup>

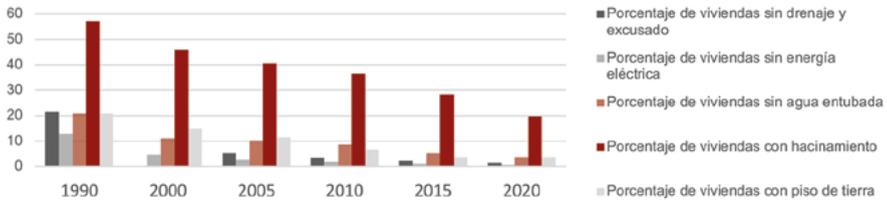
Al igual que ciertos rubros de carencias por servicios y materiales, el hacinamiento es un indicador particularmente relevante, pues constituye uno de los elementos que componen los estándares de medición de la pobreza y marginación que realizan el CONEVAL y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), respectivamente. Como ejemplo de una de estas mediciones, la Gráfica 15 muestra la evolución de los rubros de vivienda que se utilizan para la elaboración del *Índice de Marginación en México*. A este respecto, destaca que, si bien se identifica un avance importante desde 1990 a 2020, comparativamente, el hacinamiento continúa siendo el rubro más rezagado en el ámbito de los indicadores de vivienda contenidos en el Índice, con un 19.7% a nivel nacional, es decir: aproximadamente dos de cada diez viviendas en el país.<sup>85</sup> En este sentido, no es errado afirmar que el hacinamiento es uno de los rezagos comparativamente más notables en términos porcentuales, particularmente en las entidades señaladas en el Mapa 1.

<sup>83</sup> Para mayor detalle sobre el cálculo de hacinamiento por entidad federativa, véase CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2020, nota técnico-metodológica*, (15 de agosto de 2022), p. 4, <https://tinyurl.com/bde5zbsr>.

<sup>84</sup> CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, *Índice de marginación por entidad federativa* [base de datos], julio de 2022, <https://tinyurl.com/ynp8wvcm>.

<sup>85</sup> El mismo argumento es válido si se considera el índice de pobreza multidimensional elaborado por CONEVAL, véase CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Medición de la pobreza... cit.*, s. p.

Gráfica 15. Evolución de las dimensiones de vivienda en el Índice de Marginación en México, 1990 – 2020 (agregado nacional)



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO.<sup>86</sup>

El hacinamiento y la habitabilidad del espacio se ubican en dos acciones puntuales del PNV. Así, el punto 1.2.3, busca *promover asesorías de diseño y construcción de soluciones de ampliación y optimización del espacio en las viviendas en situación de hacinamiento*. Sin embargo, destaca que no se ha encontrado algún desarrollo específico que permita verificar avances en el rubro. Seguidamente, la segunda acción propuesta plantea, en el punto 2.5.4, *promover la aplicación del Código de Edificación de Vivienda (CEV) como marco normativo para acciones de vivienda que reciben créditos o subsidios federales*. Si bien esta disposición no menciona explícitamente el problema espacial en la vivienda, el CEV es un instrumento que, efectivamente, delinea estándares mínimos de zonificación y dimensiones adecuadas, por lo que su uso viablemente puede tener incidencia en la habitabilidad y, en concreto, en el hacinamiento.<sup>87</sup> De este modo, en su sección 805, el CEV distingue entre *espacios habitables básicos* y *espacios auxiliares básicos*, de conformidad con el artículo 4, fracciones IV y V, de la Ley de Vivienda. Los primeros se refieren a los lugares donde se desarrollan actividades elementales de reunión y descanso, en específico, recámaras, alcoba, estancia y comedor, mientras que los segundos, se definen como espacios donde se desarrollan actividades de trabajo, higiene y circulación, a saber: cocina, baño, lavandería, pasillos, escalera y patio.<sup>88</sup>

<sup>86</sup> CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, *Índice de marginación... cit.*, s. p.

<sup>87</sup> Véase CONSEJO NACIONAL DE VIVIENDA, *Código de edificación de vivienda*, (23 de agosto de 2022), <https://tinyurl.com/4zjz6n43>.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 91.

Sobre los criterios elementales en espacios, su sección 807 del CEV establece que *toda vivienda debe tener como mínimo una recámara, un baño completo que cuente con inodoro, lavabo y regadera y otro espacio en el que se desarrollen el resto de las funciones propias de la vivienda*. Sin embargo, el modelo sugerido planteado por el CEV va más allá y no solo contempla la existencia de *espacios habitables básicos* sino que, inclusive, añade los *espacios auxiliares* referidos que, en conjunto, según el modelo propuesto en la sección 808, deseablemente deberán abarcar una dimensión de 65.5 m<sup>2</sup> (tomando en cuenta corredores entre las distintas áreas).<sup>89</sup> Como criterio de comparabilidad empírica, los datos nacionales muestran que, aproximadamente, un 30% de viviendas en el país tienen dimensiones menores a las propuestas,<sup>90</sup> con el caso extremo de Chiapas, donde un 43% de las viviendas miden menos de 65.5 m<sup>2</sup>. En una situación similar, se ubica Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Veracruz, cada una con 40% de viviendas con dimensiones inferiores a las sugeridas por el CEV.<sup>91</sup>

Es importante notar que el CEV es un documento orientativo, no vinculante para las autoridades locales que, en última instancia, son competentes en la materia. Recuérdese que de conformidad con el artículo 115 constitucional, la fracción V, se reserva a los municipios la facultad de *otorgar licencias y permisos para construcciones*, [para lo cual podrán expedir] *los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios*. Bajo esta consideración normativa, el CEV constituye únicamente una herramienta que sugiere criterios deseables sobre procesos de construcción que, sin embargo, no puede interferir en la autonomía local. Desde esta arista constitucional, se entiende que las acciones de política pública en el rubro tienen un alcance que se limita a procurar una articulación coherente en los tres órdenes de gobierno en el rubro, de ahí que el PNV se circunscriba a *promover la aplicación del Código de Edificación de Vivienda*, como se indicó en la acción 2.5.4 atrás referida. En esta misma lógica, la estrategia número 2.4.3 busca *brindar capacitación y asesoría técnica a gobiernos estatales y municipales para que integren los conceptos de vivienda adecuada a sus políticas e instrumentos de planeación*; en el mismo sentido, la

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 93.

<sup>90</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Vivienda... cit.*, s. p.

<sup>91</sup> *Idem*.

acción 2.4.7 propone *promover la revisión, el seguimiento técnico y, en su caso, la modificación de los programas de vivienda existentes a nivel local a través de convenios de coordinación, para garantizar que estén alineados a la nueva política de vivienda.*

Si bien ninguna acción versa concreta y explícitamente sobre necesidades de habitabilidad en lo relativo a los espacios y hacinamiento, de aplicarse, las acciones propuestas podrían tener una incidencia en la procuración de mejores prácticas de construcción y zonificación de espacios adecuados. Así, en tanto las competencias que pueden realizarse en materia de hacinamiento y espacios habitables recaen, en última instancia, en las capacidades de las autoridades locales para hacer eficaces sus normas de construcción, el reto del PNV consiste en, efectivamente, lograr una coordinación productiva que promueva estándares mínimos de construcción en materia de vivienda a lo largo del país.

## 5. Lugar

Como se ha advertido, en lo general, la vivienda adecuada debe ligarse a la idoneidad que guarda respecto a su ubicación y el acceso a servicios de salud, centros educativos, opciones de trabajo y otros servicios, particularmente en zonas rurales y metropolitanas.<sup>92</sup> Asimismo, en este rubro se espera que las viviendas no se construyan en zonas de riesgo o zonas vulnerables a desastres de origen natural que pongan en peligro la integridad de sus habitantes.<sup>93</sup>

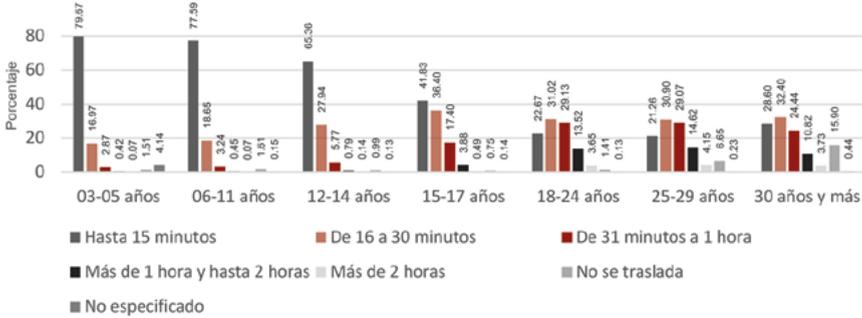
Empíricamente, como atributo de la vivienda adecuada, el *lugar* se puede observar a través de las mediciones del tiempo de traslado a los rubros esenciales de educación y trabajo. Respecto al primero de ellos, la información estadística muestra que el tiempo promedio necesario para ir a un centro educativo en México varía según grupos etarios, tal y como se muestra en la Gráfica 16. Obsérvese que en la medida en que se avanza en el curso de vida, el tiempo de traslado a centros educativos es mayor, lo que potencialmente responde a la cantidad de centros por grado de estudio: actualmente en México

<sup>92</sup> Cfr: COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General núm. 4... cit.*, s. p.

<sup>93</sup> CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Estudio diagnóstico del derecho... cit.*, pp. 101 y 102.

existen 1.09 centros preescolar por cada escuela primaria; 2.3 primarias por cada escuela secundaria; 4.5 primarias por cada escuela de educación media-superior y, más notablemente, 16.5 primarias por cada universidad en el país.<sup>94</sup>

Gráfica 16. Tiempo de traslado de la vivienda al centro educativo por grupo etario



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.<sup>95</sup>

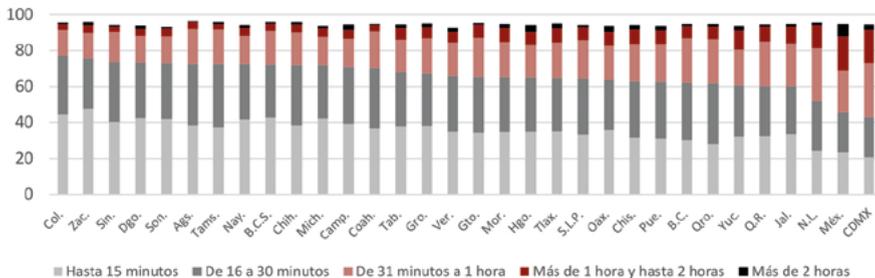
En lo relativo a los centros de trabajo, los datos disponibles permiten conocer el tiempo de traslado por tamaño de localidad. A este respecto, resulta interesante que en México no existe una variación sustancial entre los traslados urbanos y rurales, como se puede ver en el anexo a este documento. Sin embargo, observando los datos de forma agregada según entidad federativa destacan algunas variaciones subnacionales mostradas a continuación.<sup>96</sup>

<sup>94</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Maestros y escuelas por entidad federativa* [base de datos], septiembre de 2022, <https://tinyurl.com/4xchxw525>.

<sup>95</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Censo de población... cit.*, s. p.

<sup>96</sup> Los traslados al trabajo de hasta 15 minutos representan, en promedio, el 33% del total en comunidades rurales, mientras que implican el 28% del total en ciudades de 100,000 o más habitantes; por su parte, los traslados de una hasta dos horas implican el 9% en comunidades rurales, frente al 10% de los traslados en las urbes, es decir, un porcentaje análogo.

Gráfica 17. Tiempo de traslado al trabajo por entidad federativa<sup>97</sup>



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.<sup>98</sup>

Los estados con mayor porcentaje de población que requiere *más de una hora y hasta dos horas* para llegar al trabajo son el Estado de México, con un 19% de su población activa en esa situación; la Ciudad de México, con 18.5%; Nuevo León, con 13% y Yucatán, con 11%. Sobre el grupo de personas que precisa *más de dos horas* para llegar al trabajo, destaca nuevamente el Estado de México, con un 7%; Hidalgo con un 4%; Oaxaca con 3.4%; Ciudad de México con 3.2% y Campeche con 3%.

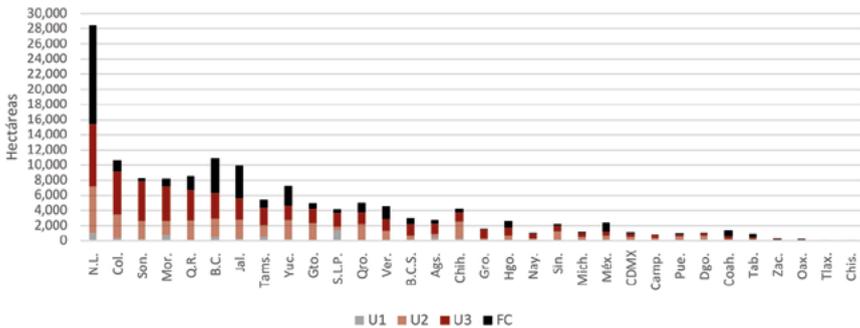
Naturalmente, la distribución espacial de la vivienda no responde únicamente al desarrollo orgánico de asentamientos humanos, sino que tiene una estrecha vinculación con previsiones normativas en lo tocante a la planeación y delimitación de zonas urbanas. En el caso de México, la LGAHOTDU prevé la creación y delimitación de *reservas territoriales* (artículo 77), destinadas a incentivar un crecimiento ordenado de las urbes.<sup>99</sup> Sin embargo, como se mostrará a continuación, la asignación territorial por reservas no ha garantizado *per se* que la ubicación de desarrollos habitacionales sea congruente con el acceso a servicios, infraestructura básica y fuentes de empleo.

A este respecto, la Gráfica 18 muestra el número de las hectáreas reservadas para uso habitacional por entidad federativa hacia el año de 2019. La información mostrada esta asimismo clasificada según la *calidad* de su ubicación de acuerdo a los *Perímetros de Contención Urbana (PCU)*, un instrumento de medición diseñado conjuntamente por la Comisión

<sup>97</sup> La suma de cada entidad no acumula el 100% porque se omitió el rubro *no es posible determinarlo*.  
<sup>98</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Censo de población... cit.*, s. p.  
<sup>99</sup> CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Estudio diagnóstico... cit.*, p. 18.

Nacional de Vivienda y la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano. De acuerdo con el instrumento, la calificación por ubicación de reserva territorial puede ser de tres niveles: U1, U2 y U3, según la conectividad de las reservas habitacionales respecto a servicios escolares, de salud y centros de trabajo. Para la calificación U1, en lo general, la reserva debe contar con una o más escuelas primarias en un radio de 1,000 metros; una o más escuelas secundarias en un radio de 2,000 metros; al menos un centro de salud en un radio de 1,500 metros y, finalmente, la identificación de establecimientos económicos que sumen 1,000 empleos en un radio de 4,000 metros.<sup>100</sup> Por su parte, para la calificación U2, se precisa que la reserva esté ubicada de forma contigua pero fuera de los radios de alcance U1, se trata, en este sentido, de zonas en *proceso de consolidación* con una cobertura de servicios de drenaje y agua superior al 75%. Por su parte, la calificación U3, corresponde a las reservas que envuelven a las reservas U1 y U2, llamadas también zonas de *cinturones periféricos*, en las que, según los parámetros del instrumento, existen unidades económicas que generan al menos 250 empleos y contabilizan más de 500 viviendas. Finalmente, la clasificación FC responde a aquellas reservas ubicadas *fuera de contorno*, es decir, más allá de las áreas U1, U2 y U3.<sup>101</sup>

Gráfica 18. Reservas territoriales para uso habitacional según calificación por ubicación, hectáreas



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAVI.<sup>102</sup>

<sup>100</sup> Para ver los detalles y especificidades de cada calificación, véase COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA, *Modelo Geoestadístico para la actualización de los Perímetros de Contención Urbana 2018*, (30 de agosto de 2022), <https://tinyurl.com/53cd5tjd>.

<sup>101</sup> *Idem*.

<sup>102</sup> COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA, *Inventario de vivienda* [base de datos], septiembre de 2022,

La relevancia de observar las asignaciones de reservas territoriales radica en que permite hacer un análisis prospectivo sobre el desarrollo de la vivienda en el país. Así, en porcentajes agregados, se tiene que el 39% de las reservas destinadas a desarrollos habitacionales en México están ubicadas en zonas U3, es decir, en cinturones periféricos, alejadas del acceso a servicios y a focos de trabajo, lo que, sin duda, constituye información insoslayable en los procesos de planeación, distribución de servicios y presupuestación. Seguidamente, un 28% del total se ubican fuera de contorno urbano (FC); 27.5% en ubicaciones U2 y, finalmente, 13% a ubicaciones U1.<sup>103</sup>

A nivel subnacional, resulta notable el caso de Nuevo León, la entidad con el mayor número de hectáreas reservadas para vivienda, en su mayoría, en zonas fuera de contorno (un total de 12,983 ha);<sup>104</sup> en sentido similar, se encuentran los estados de Baja California y Jalisco, donde la categoría FC es relevante en números absolutos: 4,588 y 4,334 hectáreas, respectivamente. Sobre la calificación U3, destacan Nuevo León (8,197 ha), Colima (5,631 ha), Sonora (5,299 ha), Morelos (4,596 ha) y Quintana Roo (4,046 ha), con la mayor extensión de áreas habitacionales reservadas en las periferias.

La desconexión de las zonas habitacionales no solo supone un potencial problema de movilidad y acceso a servicios, sino que, en última instancia, también se vincula al abandono de viviendas.<sup>105</sup> En México 14.5% del total de viviendas particulares se encuentran deshabitadas, un fenómeno que obedece a la construcción de viviendas y al otorgamiento del crédito hipotecario poco ordenado, tal y como mostró el Estudio Nacional de Vivienda Deshabitada, cuyos hallazgos apuntan a que la principal causa de abandono de la vivienda en el país es su mala ubicación respecto al trabajo, las escuelas y al centro de las ciudades.<sup>106</sup>

---

<https://tinyurl.com/CONAVIFin>.

**103** *Idem*.

**104** *Idem*.

**105** INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL PARA LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES, *Atlas del abandono de vivienda*, México, INFONAVIT, 2015, p. 50, <https://tinyurl.com/mpfht29x>.

**106** *Idem*.

Gráfica 19. Total de viviendas particulares y viviendas particulares deshabitadas



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.<sup>107</sup>

Respecto a su operacionalización programática, el PNV aborda el atributo de *lugar* en, al menos, 23 acciones puntuales, muchas de ellas ubicadas en la estrategia 5.2 que, textualmente, busca *priorizar la ubicación como criterio para el desarrollo de vivienda y así fomentar la consolidación de ciudades compactas, conectadas, integradas e incluyentes* [...]. A este respecto, en la acción 5.2.3 el Programa busca *integrar un formato de diagnóstico que considere la información de los Perímetros de Contención Urbana (PCU) como apoyo y referente para asegurar una adecuada ubicación de toda vivienda apoyada por subsidios y financiamientos del Estado, perfeccionando el diseño y proceso de aplicación de los mismos*. Seguidamente, en la acción 5.2.4, el programa se propone *incentivar la colocación de hipotecas en los Perímetros de Contención Urbana U1 y U2, para minimizar la probabilidad de abandono y disminuir la dependencia de vehículos*. De este modo, en resumen, el Plan contempla la utilización del instrumento PCU en aras de orientar el desarrollo habitacional hacia zonas no periféricas. A este respecto, y en vinculación a la asignación de recursos, la evidencia indica que la focalización de acciones públicas en vivienda ha seguido de manera matizada las metas establecidas en la acción 5.2.3. En el año de 2021, por ejemplo, se asignaron prácticamente la misma cantidad de subsidios y créditos públicos a las viviendas ubicadas en zonas U4 y U3 que a aquellas U1 y U2. El primer grupo, U4 y U3 en conjunto,

<sup>107</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Principales resultados por localidad 2020* [base de datos], septiembre de 2022, <https://tinyurl.com/y3zshbe2>.

concentran el 46.8% de las acciones públicas; mientras que el segundo grupo, U2 y U1, suman el 53.2%, un porcentaje ligeramente superior que no necesariamente indica la concentración de acciones públicas hacia zonas con viabilidad en términos de su ubicación.<sup>108</sup> Además, es notorio que el Plan no aborda el desafío que actualmente constituyen las reservas habitacionales U3 y FC existentes, particularmente en las entidades federativas donde hay evidencia de su notable expansión, como en el caso de Nuevo León o Baja California. Asimismo, si bien se plantea la ubicación adecuada como un mecanismo de prevención al abandono de viviendas, las unidades actualmente deshabitadas (14.5% del total) no son objeto de alguna acción en particular.

Si bien hasta aquí se ha abordado el atributo de *lugar* respecto al desarrollo territorial, otra arista de observación en el mismo rubro es aquella relativa a la ubicación de viviendas respecto a zonas de riesgo de desastre. Como punto de partida, es relevante mencionar que si bien el Atlas Nacional de Riesgos mide los grados o índices de peligro y vulnerabilidad con una desagregación inclusive municipal, no existe un indicador que mida el grado de vulnerabilidad respecto al número de viviendas con daños estructurales, por lo que no es posible conocer *ipso facto* en el Atlas Nacional el número y ubicación exacta de viviendas en riesgo frente a desastres.<sup>109</sup> Sin embargo, como aproximación, se puede obtener una idea general de las vulnerabilidades subnacionales a través de la cantidad y concentración espacial de las declaratorias de desastre y emergencia, así como las contingencias climatológicas atendidas en el país.<sup>110</sup>

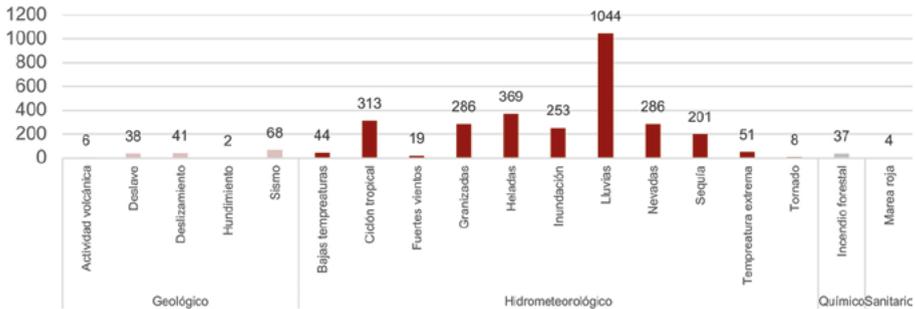
**108** COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA, *Inventario de... cit.*, s. p.

**109** Esta información se podría ver más a detalle en los Atlas Estatales y Municipales. Los Estados y municipios que cuentan con atlas se pueden consultar en el anexo, de esta información se advierte el gran número de municipios que se encuentran en falta por no contar con sus atlas; por otra parte, destaca el Estado de México por contar con todos sus atlas, le siguen CDMX, Baja California Sur y Colima con un porcentaje igual o mayor al 80%. Los Estados con menos porcentaje de avance son San Luis Potosí, Guerrero, Oaxaca y Zacatecas.

**110** Ley General de Protección Civil: Artículo 59. *La declaratoria de emergencia es el acto mediante el cual la secretaría reconoce que uno o varios municipios o delegaciones de una o más entidades federativas se encuentran ante la inminencia, alta probabilidad o presencia de una situación anormal generada por un agente natural perturbador y por ello se requiere prestar auxilio inmediato a la población cuya seguridad e integridad está en riesgo.* Artículo 60. *La declaratoria de desastre natural es el acto mediante el cual la Secretaría reconoce la presencia de un agente natural perturbador severo en determinados municipios o delegaciones de una o más entidades federativas, cuyos daños rebasan la capacidad financiera y operativa local para su atención, para efectos de poder acceder a recursos del instrumento financiero de atención de desastres naturales.* Artículo 92. *Para dar cumplimiento a la responsabilidad del Gobierno Federal de atender a los productores rurales de bajos ingresos afectados por contingencias climatológicas, el Ejecutivo federal deberá vigilar, la instrumentación de un programa para la atención de fenómenos*

De 2000 a 2022 existieron un total de 2,417 declaratorias: 51% fueron de emergencia, 31.5% de desastre y 17% de contingencia climatológica.<sup>111</sup> Ahora bien, sobre los fenómenos detonantes, se tiene que en su mayoría, 92%, fueron de carácter hidrometeorológico, principalmente lluvias, heladas y ciclones tropicales (véase Gráfica 20); posteriormente, destacan los fenómenos geológicos (6.4%), predominantemente sismos, desplazamientos y deslaves; finalmente, se ubican las declaratorias detonadas por fenómenos químicos y sanitarios, con menor ocurrencia.

Gráfica 20. Fenómenos observados a nivel nacional, 2000 - 2022



Fuente: Elaboración propia con datos del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED).

Sobre la distribución espacial de las declaratorias, Veracruz concentra el mayor número de ellas, principalmente a causa de lluvias (211) e inundaciones (54). Otro caso que muestra notables indicios de vulnerabilidad es Oaxaca, con declaratorias mayoritariamente por lluvias (111), seguido de ciclones (24), sismos (19) y deslaves (19).<sup>112</sup> Posteriormente se ubica Chiapas, con declaratorias por lluvias (94), inundaciones (25), ciclones (22) y sismos (10). Finalmente, se ubica Chihuahua, con declaratorias por nevadas (53), heladas (48), granizadas

*naturales perturbadores que afecten los activos productivos de productores rurales de bajos ingresos y su previsión presupuestal según lo establecido en el artículo 4 de esta Ley.*

<sup>111</sup> CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES, *Declaratorias sobre emergencia, desastre y contingencia climatológica* [base de datos], diciembre de 2016, <https://tinyurl.com/3d2sdkht>.

<sup>112</sup> Se aclara que no se hace mención exhaustiva de todas las causas de declaratoria, se mencionan solo las más relevantes.

(48) y lluvias (38).<sup>113</sup> Como se puede ver en la muestra descrita, si bien la gráfica y el mapa arrojan una idea general sobre los fenómenos de ocurrencia y la distinta distribución de declaratorias, la variación de fenómenos específicos es subnacionalmente heterogénea, atendiendo a la variación climatológica del país.

Mapa 2. Distribución de las declaratorias de desastre, emergencia y contingencia, 2000 – 2022



Fuente: Elaboración propia con datos de CENAPRED.<sup>114</sup>

Normativamente, la Ley General de Protección Civil (LGPC) ordena el uso de los *atlas de riesgo* en los tres niveles de gobierno como una herramienta obligatoria en cuanto a la protección de la población y sus bienes. Así, los atlas son instrumentos georreferenciados que contienen información en torno a agentes perturbadores y daños esperados, diseñados con el propósito de identificar y registrar zonas vulnerables del país para que las autoridades competentes puedan autorizar o no, cualquier tipo de construcciones, obras de infraestructura o asentamientos humanos (artículo 86). Al respecto, es importante señalar que, como previsión *ex ante*, el artículo 84 de la LGPC en comento cataloga como delito grave:

<sup>113</sup> CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES, *Declaratorias sobre emergencia, desastre y...* cit., s. p.

<sup>114</sup> *Idem*.

[...] la construcción, edificación, realización de obras de infraestructura y los asentamientos humanos que se lleven a cabo en una zona determinada sin elaborar un análisis de riesgos y, en su caso, definir las medidas para su reducción, tomando en consideración la normatividad aplicable y los Atlas municipales, estatales y el Nacional y no cuenten con la autorización de la autoridad correspondiente.<sup>115</sup>

Asimismo, el artículo 90 señala que *la autorización de permisos de uso de suelo o de utilización por parte de servidores públicos de cualquiera de los tres niveles de gobierno, que no cuenten con la aprobación correspondiente, se considerará una conducta grave, la cual se sancionará de acuerdo con la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos respectiva [...]*.

En lo relativo a la gestión de riesgos en asentamientos humanos, el Plan Nacional de Vivienda aborda siete acciones puntuales. De ellas, dos están destinadas a mejorar la calidad de la asistencia técnica a estados y municipios, particularmente, en lo relativo a verificar que los proyectos de expansión urbana incluyan un enfoque de manejo integral de riesgos (punto 5.4.6). Tres acciones están enfocadas a la generación y difusión de información, en particular, una medida aborda promoción del Atlas de Riesgo como herramienta orientativa para determinar la ubicación de viviendas, reforzando el mandato legal ya sancionado por los artículos 84 y 86 de la LGPC. Asimismo, resulta relevante la acción 5.4.5, que atiende al vacío de información en torno a la identificación precisa de viviendas en riesgo pues, como se apuntó anteriormente, no existe un inventario de viviendas que coordine y agregue en un índice de riesgo la calidad estructural de la vivienda respecto a su ubicación. En este sentido, el Plan propone acertadamente coordinar con el CENAPRED *la generación de información geoestadística sobre la vulnerabilidad de las viviendas por su ubicación y tipo de construcción ante eventos perturbadores* (punto 5.4.5), un objetivo que también se planteó en el Plan Nacional de Vivienda en el sexenio anterior, sin resultados verificables en datos abiertos. Asimismo, el Plan busca *ejecutar diseñar y limitaciones en el otorgamiento de subsidios federales a desarrollos*

<sup>115</sup> Se añade que dicho delito no está actualmente incluido en el Código Penal Federal, por lo que incluirlo es una tarea pendiente para Legislativo Federal.

*en zonas de alto riesgo* [...] (punto 5.4.2), lo que, circularmente, se encuentra con la dificultad de que, en tanto no se tenga un inventario exacto de viviendas vulnerables, será difícil la canalización de fondos de manera precisa. Más allá, la georreferenciación de viviendas en zonas de riesgo constituye un antecedente necesario para fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la LGPC de manera *ex post*, que hasta el momento no se realiza.

En breve, respecto al atributo del lugar frente a riesgos los retos del PNV son dos: primero, lograr una coordinación adecuada con las autoridades locales en la ejecución de la LGPC, particularmente, respecto al mejoramiento en el atraso que tienen algunos estados en la elaboración de atlas de riesgo (véase Gráfica B del anexo), y segundo, generar un inventario exacto de viviendas en riesgo que empate los daños estructurales de las viviendas con los riesgos específicamente asociados a su ubicación y exposición climatológica, de tal modo que las acciones propuestas en el Programa puedan focalizarse correctamente.

## IV. CONCLUSIONES

Como se refirió al inicio de esta investigación, tanto el ámbito internacional como el doméstico, coinciden en que el derecho a la vivienda debe ir más allá de solo tener techo bajo el cual guarnecerse y, por el contrario, la vivienda adecuada (o digna y decorosa) se subsume dentro del derecho *a un nivel de vida adecuado* como categoría más amplia, estableciendo, de este modo, un vínculo de interdependencia e indivisibilidad respecto al resto de derechos humanos.

Así, como eje vertebral, los atributos de adecuación establecidos por el Comité DESC permitieron realizar un diagnóstico general sobre las necesidades territoriales en vivienda a lo largo del país, de modo que pudieran identificarse los retos que tiene la Política Nacional de Vivienda cuyo instrumento de ejecución es, precisamente, el programa aquí analizado. Derivado del diseño de esta investigación se pueden obtener cinco observaciones.

Primera. Respecto a la *asequibilidad económica* de la vivienda (gastos soportables) destaca que en México el mayor porcentaje de viviendas se financian con recursos propios, sin algún tipo de crédito o subsidio público. El financiamiento a través de mecanismos públicos constituye

únicamente el 24% del total, mismo que se gestiona principalmente a través del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda (INFONAVIT), que cubre únicamente a trabajadores formales, una minoría a nivel nacional. Los créditos asociados al trabajo, sin embargo, muestran una tendencia poco redistributiva y, por el contrario, la evidencia muestra su carácter regresivo, donde, analizando su esparcimiento por entidad federativa, a *menor incidencia de pobreza* corresponde una *mayor asignación* de bienes, lo que termina por reproducir las desigualdades regionales (Gráfica 6). Si bien se esperaría que el financiamiento público destinado a las poblaciones más vulnerables fuese redistributivo de conformidad con las disposiciones de la Ley de Vivienda, no hay evidencia de ello y, por el contrario, los créditos y subsidios públicos formalmente destinados a poblaciones vulnerables por ingreso, *de facto*, reproducen la regresividad apuntada en los mecanismos laboristas. En este sentido, se apuntaron tres desafíos fundamentales: 1) revertir la regresividad en la asignación de recursos en vivienda para resarcir a las entidades federativas con mayor rezago; 2) revertir la regresividad en el presupuesto erogado a los deciles más altos y buscar mayor protección a aquellos con menores ingresos de acuerdo a lo establecido en la Ley de Vivienda y 3) robustecer los canales de asignación de apoyos y subsidios a la vivienda desligados de la condición laboral de los beneficiarios para cubrir a los trabajadores informales y a la población no activa y desocupada.

Segunda. Sobre el atributo de *seguridad en la tenencia* destaca que en México el 25% de las viviendas propias no poseen escrituras, lo que coloca a sus dueños en la inseguridad jurídica de no tener un título que avale su propiedad. En este sentido, aunque si bien el PNV acierta en promover la escrituración de viviendas, se identificó que, en 2020, se escrituraron únicamente 12,965 viviendas, una cantidad que, si bien no es desdeñable, constituye únicamente el 0.2% del total sin escrituración. Más allá, se destacó que, si bien el PNV dirige algunas acciones puntuales hacia una mejora en la seguridad jurídica de escrituración, este opta por una visión acotada de la tenencia, vinculándola únicamente a la titularidad plena; por el contrario, la tenencia de vivienda en asentamientos irregulares y en arrendamiento es difusa, también adjudicable, en parte, a la falta de información y respaldo jurídico en torno a desalojos forzosos en viviendas arrendadas y asentamientos irregulares en los términos descritos.

Tercera. Sobre el atributo de *materiales, servicios e infraestructura*, se optó por seguir el esquema formulado por CONEVAL para la medición de la pobreza multidimensional de conformidad con la Ley General de Desarrollo Social. Respecto a las carencias relacionadas con materiales, la predominante es aquella por material de piso (viviendas con piso de tierra), aunque con notables variantes subnacionales: 12.5% en Oaxaca, 10% en Guerrero y 8.3% en Chiapas. Por otro lado, la carencia por *acceso a servicios* se extiende a porcentajes aún más críticos. La carencia por combustible (que se refiere a las viviendas que cocinan con leña sin chimenea) se extiende más allá del 40% en los estados de Chiapas (45%), Guerrero (43.9%) y Oaxaca (41.5%), lo que supone, *de facto*, un problema público de salud, en tanto la combustión de leña sin ventilación está asociada con daños severos al sistema respiratorio, particularmente nociva para mujeres embarazadas y niños. Aunque las carencias en materiales y servicios son verificables e, inclusive, empíricamente se puede observar una grave concentración en Chiapas, Oaxaca y Guerrero (Gráfica 12), este atributo de adecuación es el menos abordado en el PNV y, más allá, las pocas acciones realizadas en el rubro suceden a petición de parte del potencial beneficiario, lo que borra la dimensión sistémica del rezago observado. En este sentido, queda pendiente, cuando menos, una focalización de acciones hacia los rubros críticos señalados: material de pisos y energía en la cocina, particularmente en los estados con los déficits más notables.

Cuarta. En torno al atributo de habitabilidad, se destacó que, si bien se identifica un avance importante desde 1990 a 2020, comparativamente, el hacinamiento continúa siendo el rubro más rezagado en el ámbito de los indicadores de vivienda contenidos en el Índice de Marginación, con un porcentaje 19.7% a nivel nacional, es decir, aproximadamente dos de cada diez viviendas en el país. Al respecto, el PNV propone desplegar una estrategia para promover el uso del CEV, que prevé el diseño de viviendas atendiendo a la creación de espacios con criterios mínimos de zonificación y espacialidad. En este sentido, se apuntó que, en tanto las competencias en materia de construcción recaen en las autoridades locales de acuerdo con el artículo 115 constitucional, el reto del PNV, más que en realizar acciones específicas, consiste en, lograr una coordinación productiva que promueva estándares mínimos de construcción en los tres niveles de gobierno.

Quinta. Finalmente, en torno al atributo de *lugar*, se destacó que, la asignación territorial por reservas mandatada por la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano no ha garantizado *per se* que la ubicación de desarrollos habitacionales sea congruente con el acceso a servicios, infraestructura básica y fuentes de empleo. Así, en porcentajes agregados, se tiene que el 39% de las reservas destinadas a desarrollos habitacionales en México están ubicadas en zonas U3, es decir, en cinturones periféricos, alejadas del acceso a servicios y a focos de trabajo, lo que, sin duda, constituye información insoslayable en los procesos de planeación, distribución de servicios y presupuestación. Pese que el PNV se propone focalizar sus acciones en zonas U3 y U1 con el fin de desincentivar el uso habitacional en zonas U3 y FC, no hay evidencia de que el Programa esté cumpliendo su objetivo y, por el contrario, la evidencia muestra que persiste una erogación importante de recursos a zonas U3 y FC. Añadidamente, se destacó que el Plan no aborda el desafío que actualmente constituyen las reservas habitacionales U3 y FC existentes, particularmente en las entidades federativas donde hay evidencia de su notable expansión, como en el caso de Nuevo León o Baja California. Ello se acompaña asimismo de la falta de previsiones normativas que permitan hacer una evaluación *ex post* de los desarrollos habitacionales.

## V. REFERENCIAS

### 1. *Bibliohemerográficas*

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Porrúa, tomo IV, 2016.

EMANUELLI, Maria y ESCOFFIÉ DUARTE, Carla Luisa, “El derecho a una vivienda digna y adecuada: experiencias comparadas de tutela judicial”, en COURTIS, Christian (coord.), *Manual sobre justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021.

ESCOFFIÉ DUARTE, Carla Luisa, *El derecho a la vivienda en México. Derechos homónimos*, México, Tirant lo Blanch, 2021.

OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS

NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS,  
*Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos*, México, Naciones Unidas, 2010.

## 2. *Normativa nacional*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Vivienda.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Ley del Seguro Social.

Ley Federal del Trabajo.

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Ley General de Desarrollo Social.

Ley General de Protección Civil.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social.

## 3. *Normativa internacional*

Carta de la Organización de los Estados Americanos.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

## 4. *Internet*

BANCO MUNDIAL, *Reducing inequalities in water supply, sanitation, and hygiene in the era of the sustainable development goals synthesis report of the wash poverty diagnostic initiative*, Washington, Banco Mundial, 2018.

CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES, *Declaratorias sobre emergencia, desastre y contingencia climatológica* [base de datos], diciembre de 2016.

COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA, *Inventario de vivienda* [base de datos], septiembre de 2022.

-----, *Modelo Geoestadístico para la actualización de los Perímetros de Contención Urbana 2018*.

COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS, *Simulador de Crédito Personal y de Nómina*.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General núm. 4, El derecho a una vivienda adecuada*.

-----, *Observación General, núm. 7, El derecho a una vivienda adecuada*.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Anexo único de los lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*.

-----, *Estudio diagnóstico del derecho a una vivienda digna y decorosa 2018*, México, CONEVAL, 2018.

-----, *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*.

-----, *Medición de la pobreza, anexo estadístico 2016-2020* [base de datos], diciembre 2020.

-----, *Medición de la pobreza* [base de datos], diciembre de 2020.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2020, nota técnico-metodológica*.

-----, *Índice de marginación por entidad federativa* [base de datos], julio 2022.

CONSEJO NACIONAL DE VIVIENDA, *Código de edificación de vivienda*.

-----, *Criterios para una vivienda adecuada*, México, CONAVI.

-----, *Financiamientos* [base de datos], diciembre de 2021.

GOBIERNO DE MÉXICO, *Atlas Municipales de Riesgos*.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, “Sistema habitacional, agravado en CDMX por pandemia de Covid-19”, *Gaceta UNAM*, 20 de enero de 2022.

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL PARA LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES, *Atlas del abandono de vivienda*, México, INFONAVIT, 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Censo*

- de población y vivienda de 2020* [base de datos].
- , *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* [base de datos].
- , *Encuesta Nacional de Vivienda* [base de datos].
- , *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, primer trimestre de 2022* [base de datos].
- , *Maestros y escuelas por entidad federativa* [base de datos].
- , *Principales resultados por localidad 2020* [base de datos].
- INSTITUTO NACIONAL DE SUELO SUSTENTABLE, *Escrituras entregadas*.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Indicadores de derechos humanos Guía para la medición y la aplicación*, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2012.
- , *Principios rectores de la seguridad en la tenencia*, Ginebra, Naciones Unidas.
- ONU HABITAT, *Elementos de una vivienda adecuada*.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe de la relatora especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Directrices de la OMS sobre vivienda y salud, resumen de orientación*.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO, *Programa Nacional de Vivienda 2021-2024*.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Índice SHF de precios de la vivienda en México, primer trimestre de 2022*.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.
- SMITH, Kirk, *El uso doméstico de leña en los países en desarrollo y sus repercusiones en la salud*.
- SOCIEDAD HIPOTECARIA FEDERAL, *Índice SHF de precios de la vivienda en México, primer trimestre de 2022*.

## 5. Otras

“DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA. SU DEBIDA OBSERVANCIA IMPLICA LA OBLIGACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) DE EMITIR INFORMACIÓN ESTADÍSTICA EN FORMA

DESAGREGADA O SEGMENTADA, RELATIVA A LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES O INFORMALES”, Primera Sala, Tesis [A.]: 1a. V/2021 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 84, tomo III, marzo de 2021, p. 1221, Reg. digital 2022777.

“DERECHO FUNDAMENTAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA. EL ESTADO MEXICANO ESTÁ OBLIGADO A IMPLEMENTAR LAS MEDIDAS PARA CUMPLIR CON LA ESTRATEGIA NACIONAL DE VIVIENDA, PERO SU CUMPLIMIENTO NO ES EXCLUSIVO DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO, SINO QUE SE HACE EXTENSIVO A LOS SECTORES PRIVADO Y SOCIAL QUE PARTICIPAN EN LA PROMOCIÓN Y DESARROLLO INMOBILIARIO”, Primera Sala, Tesis [A.]: 1a. CXLVII/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 5, tomo I, abril de 2014, p. 799, Reg. digital 2006170.

“DERECHO FUNDAMENTAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA. LA AFECTACIÓN PRODUCIDA POR UNA DECISIÓN JURISDICCIONAL QUE RESUELVE SOBRE LA PROPIEDAD Y LA POSESIÓN NO IMPLICA UNA VULNERACIÓN A ESE DERECHO”, Primera Sala, Tesis [A.]: 1a. XXXV/2016 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 27, tomo I, febrero de 2016, p. 670, Reg. digital 2010962.

“ORDEN DE DESALOJO DE UN ASILO PARA ANCIANOS. ELEMENTOS QUE EL JUZGADOR DE AMPARO DEBE CONSTATAR QUE PREVEA, ADEMÁS DE CUMPLIR CON LA DEBIDA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE AQUÉLLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 17 DEL PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES”, Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, Tesis [A.] (XI Región) 2o.9 A (10a.), T.C.C., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 22, tomo III, septiembre de 2015, p. 2100, Reg. digital 2009972.

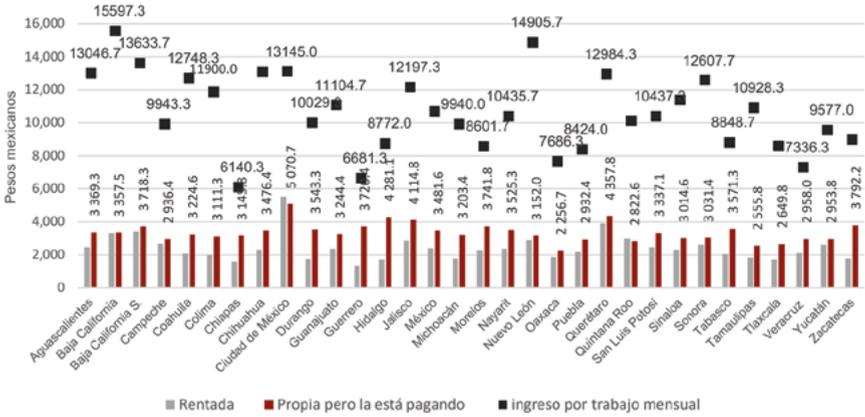
## VI. ANEXOS

Tabla A. Vivienda adecuada frente a vivienda digna y decorosa

Marco convencional VIVIENDA ADECUADA	Marco normativo en México VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA
Seguridad jurídica de la tenencia	2
Protección legal contra el desahucio	1
Protección legal contra el hostigamiento	0
Protección legal contra otras amenazas	0
Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura	2
Agua potable	0
Energía para la cocina	1
Calefacción	1
Alumbrado	1
Instalaciones sanitarias	2
Instalaciones de aseo	0
Instalaciones de almacenamiento de alimentos	0
Eliminación de desechos	1
Drenaje	1
Servicios de emergencia	0
Gastos soportables	
Gastos de vivienda conmensurados con los niveles de ingreso	0
Subsidios de vivienda	2
Formas y niveles de financiación	2
Protección a inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres	0
Disponibilidad de materiales naturales de construcción de vivienda	1
Habitabilidad	
Espacio adecuado para sus habitantes	2
Proteger del frío, humedad, calor, lluvia y viento	2
Proteger de riesgos estructurales	2
Garantizar la seguridad física de los ocupantes	2
Proteger de las amenazas para la salud y vectores de enfermedad	2

Fuente: Elaboración propia.

**Gráfica A. Gasto promedio en vivienda según modalidad de tenencia vs. ingreso mensual promedio, 2020**



Fuente: Elaboración propia con datos de ENVI.<sup>116</sup>

**Gráfica B. Altas de riesgo municipales según entidad federativa**



Fuente: Elaboración propia con datos del Gobierno de México.<sup>117</sup>

<sup>116</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Vivienda*, op. cit., s. p.

<sup>117</sup> GOBIERNO DE MÉXICO, *Atlas municipales de riesgos*, (14 de septiembre de 2022), <http://www.atlasmunicipalderiesgos.gob.mx/archivo/atlas.html>.