

11

Vivienda

Marco teórico

El documento *Vivienda y ODS en México* de la ONU-Habitat¹ realizado en 2018 menciona que el país ha transitado por tres etapas en su política habitacional.² Las primeras etapas se basaron en la promoción e intervención directa del Estado en el sector habitacional durante el periodo de 1960 a 1992, y posteriormente en la adopción de un esquema facilitador para la producción masiva de vivienda de 1992 a 2006. El mismo informe señala que a partir de 2006 la política de vivienda se ha orientado hacia un nuevo sistema guiado por las agendas globales de desarrollo sostenible. Sin embargo, reconoce que persisten retos estructurales muy relevantes en las tres dimensiones del desarrollo sostenible: inclusión social, crecimiento económico y protección ambiental. México ha reconocido de manera paulatina a la vivienda adecuada y sostenible dentro las políticas habitacionales para la materialización progresiva de este derecho para todas las personas.

En la normativa internacional de los derechos humanos se ha establecido el correspondiente a la vivienda como integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Una de las primeras referencias a este derecho aparece en 1948 en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Posteriormente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966,² considerado como el instrumento central para la protección del derecho a una vivienda adecuada, reconoce “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado

1 ONU Habitat. (2018). *Vivienda y ODS en México*. Ciudad de México. Disponible en: http://70.35.196.242/onuhabitatmexico/VIVIENDA_Y_ODS.pdf

2 Asamblea General ONU. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Resolución 2200 A (XXI), 1966), art. 11-1.

para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.³

Treinta años después, en 1996, durante la segunda Conferencia de Naciones Unidas, Hábitat II, sobre los Asentamientos Humanos, se firmó la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos en la cual los gobiernos declaran hacer suyos los objetivos universales de garantizar una vivienda adecuada para todos y de lograr que los asentamientos humanos sean más seguros, salubres, habitables, equitativos, sostenibles y productivos. El Plan de Acción Mundial acordado en dicha Conferencia define el nuevo paradigma de la vivienda en su estrategia 4.2:

Una vivienda adecuada significa algo más que tener un techo bajo el que guarecerse. Significa también disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y a ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud y un emplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.⁴

Las características de la vivienda adecuada se describen en el folleto informativo No. 21 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada, e indica que sus características están definidas principalmente en la Observación General No. 4 del Comité (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada y en la Observación General No. 7 (1997) sobre desalojos forzosos.

En este documento, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos plantea siete criterios o condiciones mínimas que deben satisfacerse para que la vivienda pueda considerarse como una “vivienda adecuada”. Los criterios se pueden considerar como fundamentales e interdependientes para materializar este derecho. Los siete elementos de la vivienda adecuada son:⁵

- La seguridad de la tenencia
- Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura
- Asequibilidad

3 Asamblea General ONU. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Resolución 2200 A (XXI), 1966), Art. 11-1.

4 Programa Hábitat, Plan de Acción. (1996). Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos. Numeral 4.2. Estambul.

5 ONU-Habitat. (2010). Folleto informativo No. 21 (Rev. 1): El derecho a una vivienda adecuada. Ginebra: Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

- Habitabilidad
- Accesibilidad
- Ubicación
- Adecuación cultural.

El reporte de diciembre de 2014 de la Relatora Especial al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada expone el rol fundamental que tienen los gobiernos locales o subnacionales en reconocer e implementar en sus políticas habitacionales el derecho a una vivienda adecuada, pues tienen la obligación legal de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos internacionales, incluyendo el derecho a una vivienda adecuada para todas las personas.

La vivienda se incluye en el Objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles y particularmente en la meta 11.1 que expone que al 2030 se debe asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales”.⁶

El enfoque global de la “Vivienda al Centro”, desarrollado por ONU-Habitat en 2015, “significa que las personas y los derechos humanos se colocan en el primer plano del desarrollo urbano sostenible”.⁷ Este enfoque reconoce el importante papel de la vivienda en el desarrollo, la estimulación de la economía, la reducción de la pobreza y la inclusión en el proceso de urbanización.

En el ámbito local, la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX) representa una enorme oportunidad para materializar el derecho a la vivienda adecuada. El artículo 16 de la CPCDMX sobre el ordenamiento territorial dice que se entenderá por ordenamiento territorial la “utilización racional del territorio y los recursos de la Ciudad de México, y su propósito es crear y preservar un hábitat adecuado para las personas y todos los seres vivos”.⁸ En la sección E se detalla el paradigma de vivienda exponiendo que la vivienda es un “componente esencial del espacio urbano, del ordenamiento territorial, de la vida comunitaria y del bienestar de las personas y las familias”.

6 ONU. (2015). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nueva York: Asamblea General.

7 ONU-Habitat. (2010). Folleto informativo No. 21 (Rev. 1): El derecho a una vivienda adecuada. Ginebra: Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

8 Constitución Política de la Ciudad de México.

Descripción de la MRE Vivienda

La vivienda en el contexto metropolitano

Al iniciar el siglo XXI, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México vivía una compleja problemática urbana que podría sintetizarse en dos grandes tendencias de desarrollo urbano: 1) el despoblamiento y la terciarización de sus áreas urbanas centrales y 2) la expansión urbana (in)formal de las periferias. En esta metrópolis, la población se ha distribuido históricamente de manera desigual en relación directa con los mercados de suelo y vivienda. Así, desde 1990 la menor cantidad de población del área metropolitana vive en la Ciudad de México y la mayor parte radica en los vecinos municipios del Estado de México, algunos de ellos conurbados desde 1950. Además, la tercera parte de la población de la CDMX reside en sólo dos de las 16 delegaciones (ahora alcaldías) en que administrativamente se divide la capital mexicana: Iztapalapa y Gustavo A. Madero, demarcaciones con muchas carencias urbanas y rezagos sociales.⁹

En el total de los municipios de la ZMVM, excluyendo las alcaldías de la CDMX, entre 2000 y 2015 se autorizaron para su construcción un total de 685,782 viviendas para más de tres millones de habitantes.¹⁰ Gran parte de la producción de esos años se concentra en los municipios del norte y oriente de la Zona Metropolitana que, en algunos casos, han configurado zonas monofuncionales alejadas de las fuentes de empleo.¹¹

El impulso a la construcción de vivienda periférica en las últimas décadas y la falta de vivienda intraurbana asequible han generado un despoblamiento del municipio central y un decremento en la densidad poblacional de la aglomeración y de la diversidad de usos de suelo, a la par de un aumento de los usos terciarios (comercio y servicios) y del costo del suelo intraurbano.¹² La muy débil diversidad de uso de suelo en zonas de urbanizaciones periféricas –reflejada en el indicador Diversidad en el Uso de Suelo (37.8/100)–, impide el goce de muchos servicios y amenidades urbanas tales como mercados, guarderías, lugares de esparcimiento, entre otros.¹³

Por otro lado, el análisis del parque habitacional existente es representativo de las importantes desigualdades socioespaciales en el territorio metropolitano. 18.2% de los habitantes de la aglomeración urbana de la Ciudad de México (AUCM)¹⁴ habita en una vivienda en condiciones precarias, definiendo

9 Delgadillo (2016).

10 SEDUYM (2016).

11 Caudillo (2016).

12 ONU-Habitat (2018).

13 ONU-Habitat (2018).

14 ONU-Habitat (2018).

un valor de 77.21/100 en el indicador viviendas en barrios precarios. Además, la AUCM ocupa el primer lugar en cartera vencida de créditos otorgados por el INFONAVIT. El actual modelo de financiamiento y subsidio de la vivienda, basado en adquisición de suelo barato –lejos de servicios, equipamiento e infraestructura–, genera un muy alto gasto público que incide negativamente en todas las (sub)dimensiones de prosperidad, particularmente en movilidad urbana, forma urbana y gobernanza de la urbanización.¹⁵

Las áreas de vivienda autoconstruida, calificadas como “informales”, caracterizan la urbanización en la AUCM y la autoconstrucción destaca como modo de producción de vivienda para los estratos sociales más bajos, pues en la CDMX representa el 45% del total de viviendas.¹⁶

Existen importantes carencias de acceso a infraestructura básica, lo que llama la atención para una de las ciudades con la economía más avanzada en América Latina.¹⁷ Por ejemplo, a pesar de la mejoría de la situación de acceso a servicios básicos en la vivienda, la tasa de viviendas sin acceso a agua potable es considerable en algunos municipios y alcaldías de la aglomeración urbana, en particular en el Estado de México. Por ejemplo, 11% en La Paz o en Tlalpan; 14% en Temascalapa; 18% en Acolman y hasta 37% en Tezoyuca. En escala de la aglomeración urbana, más de 3% de las viviendas no tiene acceso a agua mejorada, lo que representa aproximadamente más de 170,000 viviendas. Hablando de población, según un estudio de la Revista Estudiantil Latinoamericana de Ciencias Sociales, más de 18% de los habitantes de la AUCM no tiene acceso a agua potable en la vivienda, es decir, casi cuatro millones de habitantes.¹⁸

La inadecuada planeación del uso de suelo y el inapropiado manejo de los permisos, además de la ausencia de oferta de suelo apto y accesible a la población de menores ingresos, han resultado en la ubicación de muchos asentamientos en zonas de riesgo, como los bancos de los ríos y colinas inestables, con costos sociales y económicos devastadores cuando ocurre un desastre.¹⁹

Al mismo tiempo, la expansión urbana tiene consecuencias importantes para la movilidad, pues contribuye al aumento de las tasas de motorización y hace que la provisión de alternativas de transporte público de calidad y eficiente sea más difícil y costosa.²⁰ Es significativo que las entidades en donde habitan personas que invierten más de 60 minutos para llegar a su trabajo son las más urbanas del país; por ejemplo, los habitantes del Estado de México y

15 ONU-Habitat (2018).

16 Gobierno de la Ciudad de México (2016).

17 ONU-Habitat (2016).

18 González (2017).

19 OCDE (2015).

20 OCDE (2015).

de la Ciudad de México dedican demasiado tiempo en trasladarse dentro de la ZMVM.²¹

La planeación en la Zona Metropolitana del Valle de México requerirá de los esfuerzos coordinados de todos los niveles de gobierno y en múltiples ámbitos de la política pública. INFONAVIT, en estrecha colaboración con la SEDATU, la SHCP y otros organismos federales, así como con los gobiernos estatales y municipales, los desarrolladores privados y otros actores clave en el proceso de desarrollo, puede desempeñar un papel de liderazgo para hacer a las ciudades mexicanas más competitivas y con mayores niveles de bienestar.

Temas estratégicos en materia de vivienda

La vivienda, como materia de relevancia estratégica, es un componente ampliamente contemplado en la CPCDMX cuya aproximación contempla como mínimo el respeto a los derechos humanos y, en particular, el derecho a la vivienda. Indica que éste debe ser acorde con el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y el uso del suelo, a fin de garantizar a sus habitantes el derecho a la vivienda adecuada que favorezca la integración social, y donde la vivienda es un componente esencial del espacio urbano, del ordenamiento territorial, de la vida comunitaria y del bienestar de las personas y las familias.

La materia de relevancia estratégica (MRE) Vivienda está compuesta por los siete temas de la vivienda adecuada anteriormente expuestos. Los principales atributos territoriales de esta MRE presentan una relación intrínseca con diversos componentes del territorio.

Con el componente del medio ambiente, implica que las políticas de ordenamiento generen suelo accesible, seguro y con servicios públicos para vivienda, en congruencia con lineamientos que favorezcan el bienestar y la eliminación del hacinamiento mediante la producción social y privada de vivienda, priorizando a las familias con jefas de hogar, así como otros grupos tradicionalmente no atendidos, con modalidades de tenencia de suelo, de crédito y acceso que permitan reducir las brechas de desigualdad, la pobreza patrimonial y la dependencia económica.

Vivienda está estrechamente vinculada a la provisión de suelo. Por ello, la gestión del suelo que emane de las políticas territoriales debe abatir el rezago y cubrir las nuevas necesidades con una variedad de suelo que permita la asequibilidad de la vivienda para todos los sectores. Esto se contempla tanto para la vivienda urbana como para la rural. La vivienda rural en la CDMX debe contemplar las actividades del desarrollo rural y la agricultura. La gestión de riesgos y la vivienda se relacionan con la seguridad de las edificaciones ante riesgos sísmi-

21 CONEVAL (2018).

cos y de otros tipos. En materia de movilidad y accesibilidad, la ubicación de la vivienda es determinante para alcanzar las nuevas tendencias de ordenamiento urbano como la *Ciudad de 15 minutos*, en la que se tiene acceso a satisfactores cotidianos y se disminuye la necesidad de movilidad en la Ciudad.

La vivienda y el territorio generan un vínculo muy claro con la infraestructura, particularmente en el uso de energías renovables y el ahorro energético en las edificaciones, así como la gestión del agua mediante técnicas para el mejor aprovechamiento del agua y las innovaciones constructivas que favorezcan la sustentabilidad ambiental. Igualmente, la infraestructura digital es vital para la vivienda, particularmente en esta etapa de contingencia y como atención en abatir la brecha digital.

Hasta hoy, la política territorial en materia de Vivienda ha sido plasmada en el Programa General de Desarrollo Urbano (PGDU) del año 2003²² y, de forma operativa, en los 16 Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano correspondientes a las hoy alcaldías, realizados entre 1997 y 2011 (Tabla 1). Los programas delegacionales fijan el ordenamiento del territorio en el que se incluye la clasificación del uso del suelo urbano y, para el caso del suelo de conservación, lo establecido en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal. Los 16 programas delegacionales definen territorialmente el uso de suelo habitacional mediante cuatro usos de suelo habitacional (H, HM, HO y HC) y un uso de suelo compatible con vivienda que es el CB (centro de barrio) en zona urbana.

La Tabla 1 muestra la relevancia que el suelo habitacional presenta en las 16 alcaldías. El porcentaje identificado permite observar que hay cuatro alcaldías con cerca o más de las 2/3 partes de su suelo destinado a fines habitacionales; en tanto que ocho alcaldías tienen aproximadamente la mitad de suelo destinado a este fin. Destaca el hecho de que alcaldías centrales destinen sólo un tercio de su suelo a este fin siendo que son espacios de alta presencia de servicios y empleo con una muy importante accesibilidad.

22 Disponible en: <https://www.seduvi.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/57c/eeb/f74/57ceebf7416f6408957691.pdf>

Tabla 1. Porcentaje de usos de suelo habitacionales en programas delegacionales

Alcaldía	% de uso habitacional y compatible con vivienda del total del suelo del programa (no incluye usos de PPDUS)	Año del programa delegacional de desarrollo urbano
Álvaro Obregón	58,94	2011
Azcapotzalco	55,17	2008
Benito Juárez	84	2005
Coyoacán	62,11	2010
Cuajimalpa	18,25	1997
Cuauhtémoc	31,2	2008
Gustavo A. Madero	47,3	2010
Iztacalco	50,67	2008
Iztapalapa	59	2008
Magdalena Contreras	72,28	2005
Miguel Hidalgo	31,803	2008
Milpa Alta	0	2011
Tláhuac	74,86	2008
Tlalpan	80,8	2010
Venustiano Carranza	60	2005
Xochimilco	58,26	2005

Nota: Los porcentajes presentados resultan de la suma de los porcentajes de presencia de usos de suelo H, HM, HO y HC y CB con respecto al total del suelo en cada Programa Delegacional.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de cada Programa Delegacional.²³

En el siguiente nivel de detalle, los 45 Programas Parciales de Desarrollo Urbano definen 33 usos de suelo habitacional distintos. Cada programa tiene sus limitantes y tabla de compatibilidad de uso de suelo entre vivienda y otros usos, así como el área libre y alturas permitidas para los usos habitacionales.

Las disposiciones para la vivienda en suelo de conservación (SC) se encuentran en los programas de seis alcaldías. El uso de suelo SC cuenta con tres usos de suelo ligados a vivienda: HR (habitacional rural), HRB (habitacional rural de baja densidad) y HRC (habitacional rural con comercio y servicios). A diferencia del suelo urbano que regula fuertemente los comercios y servicios de escala vecinal en zonas con uso habitacional, las zonas de conservación no prohíben la colocación de comercios y servicios vecinales en las zonas marcadas con usos habitacionales.

²³ Disponible en: <http://www.data.seduvi.CDMX.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>

Tabla 2. Porcentaje de usos de suelo habitacionales en suelo de conservación (SC) en programas delegacionales

Alcaldía	HRB	HR	HRC	PRA+HRB
Álvaro Obregón	9,84	6,99	0,55	
Magdalena Contreras	1,05	65,82	1,89	
Milpa Alta	3,57	1,42	0,29	
Tláhuac	2,71	4,74	1,51	
Tlalpan	1,08	3,03	0,9	
Xochimilco	1,21	3,28	1,17	8,53

Nota: Los porcentajes presentados resultan de la suma de los porcentajes de presencia de usos de suelo: HR (habitacional rural), HRB (habitacional rural de baja densidad) y HRC (habitacional rural con comercio y servicios), con respecto al total del suelo de conservación (SC) en cada Programa Delegacional. En la tabla anterior se muestran los años de publicación de los programas delegacionales.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de cada Programa Delegacional.²⁴

Problemática

Análisis de la vivienda en función de los derechos

El derecho a la vivienda es un derecho que se reconoce desde el ámbito internacional y en la Constitución Política de los Estados Mexicanos. De igual manera, el derecho a la vivienda adecuada es reconocido en la Constitución Política de la Ciudad de México. A pesar de ello, uno de los retos más grandes de este derecho es materializarlo; es decir, promover, construir o facilitar el acceso a viviendas adecuadas para toda la población, con inclusión social y soluciones constructivas sustentables, en especial para los sectores más vulnerables.

Se estima que en la CDMX al 2015 había más de 2.6 millones de viviendas (Tabla 3). El número de viviendas particulares habitadas ha aumentado en términos absolutos desde 1990, cuando se contabilizaron 1,799,410 viviendas. En el año 2000, el total era de 2,131,410 y para 2010²⁵ el número de viviendas pasó a 2,453,031. Finalmente, en 2015 se contabilizaron 2,601,323. Ello representa un

²⁴ Disponible en: <http://www.data.seduvi.CDMX.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>

²⁵ Datos de INEGI. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Vivienda_Vivienda_01_4de68d98-e773-43eb-bea7-d239ce35524a

promedio de poco más de 31,000 viviendas por año de 2000 a 2015. Sin embargo, la tasa de crecimiento de la vivienda se redujo entre 2000 y 2015 de 1.7% a 1.2%.²⁶

Tabla 3. Datos comparativos entre el Censo 2010 y la Encuesta Intercensal 2015 de INEGI para la Ciudad de México

Viviendas habitadas (2010)	Viviendas habitadas (2010) / vivienda particular	Viviendas habitadas (2010) / vivienda colectiva	Viviendas particulares habitadas (2015)	Promedio de ocupantes (2015)
2,453,770	2,453,031	739	2,601,323	3.4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

A continuación se desarrollan las problemáticas expresadas en el territorio, al corte más reciente, para los siete elementos de la vivienda mencionados anteriormente dentro del marco teórico.

Asequibilidad

La vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.²⁷ La asequibilidad de la vivienda determina cómo los hogares ocupan el territorio con respecto a sus ingresos derivado del costo de ésta. De acuerdo con el informe Vivienda y ODS de ONU-Habitat, en la Ciudad de México entre 2005 y 2015, “el precio del suelo creció a una tasa anual del 10% en términos reales, aunque con significativas diferencias entre alcaldías: en Benito Juárez, el valor comercial del suelo es, en promedio, 400% mayor que el de Xochimilco debido fundamentalmente a la localización respecto a fuentes de empleo y equipamiento”.²⁸

El CONEVAL reporta que “en la CDMX existen diversos medios para acceder a una vivienda, sin embargo, la compra de vivienda nueva sólo es accesible para quienes perciben más de cinco salarios mínimos; al respecto, los hogares pertenecientes a los primeros seis deciles de ingreso están prácticamente excluidos del mercado formal de vivienda al percibir un ingreso menor a cinco salarios mínimos. La segunda opción son los subsidios a la vivienda, de los cuales, en 2015, se entregaron 201,223 subsidios en todo el país siendo la Ciudad de México la entidad federativa que menos subsidios recibió con 0.5% del total nacional”.²⁹ La política federal de subsidios está cambiando en la actualidad, por lo que sus resultados aún no se cuantifican en la CDMX.

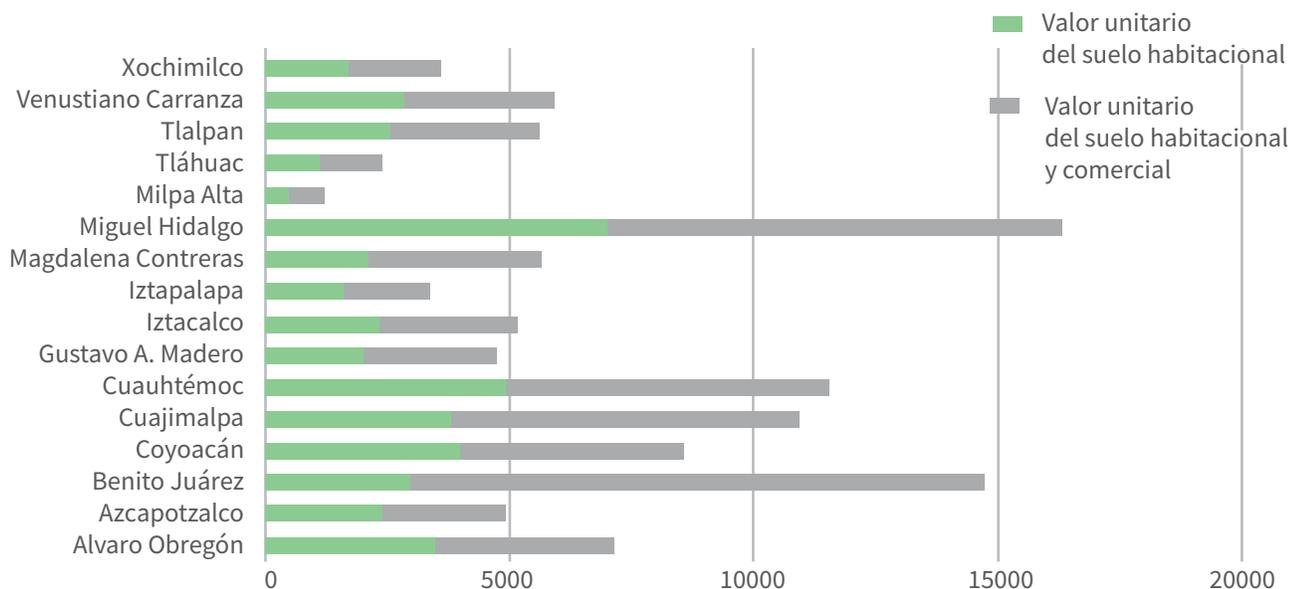
²⁶ Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. (2015). Diagnóstico de Vivienda. Norma Número 26 de la Ciudad de México. Asamblea Legislativa.

²⁷ ONU-Habitat. (2010). Folleto informativo No. 21.

²⁸ ONU-Habitat. (2018). Vivienda y ODS en México.

²⁹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (CONEVAL). (2018). Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa.

Gráfica 1. Valor promedio unitario del suelo por alcaldía usos habitacionales 2020

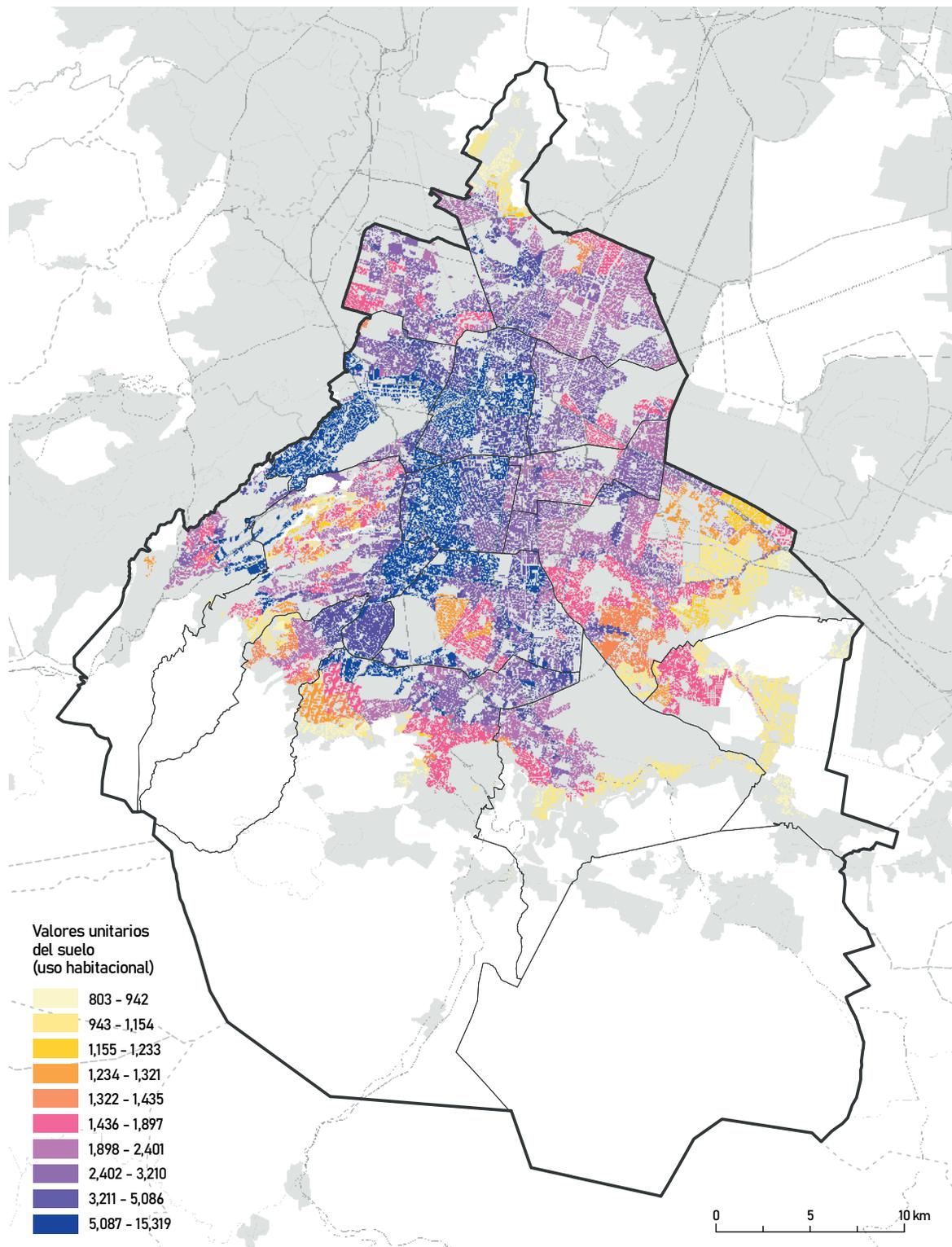


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Agencia Digital de Innovación Pública (ADIP, 2020).³⁰

El costo de una vivienda se puede dimensionar a partir del precio del suelo. Una fuente es el valor catastral que se deriva de la valuación del inmueble ya que con él se calcula el impuesto predial. La fuente de información disponible, el catastro de la CDMX expuesto en el Sistema Abierto de Información Geográfica, presenta el valor unitario del suelo (VUS) y no el valor catastral de cada predio, pues son datos reservados. La Gráfica 1 expone que 46% de la superficie lotificada corresponde a usos habitacionales (habitacional y habitacional comercial), en donde las alcaldías con mayor aporte a dicho porcentaje, en orden jerárquico, son: Iztapalapa, Tlalpan, Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero y Miguel Hidalgo. De este 46%, los valores unitarios del suelo más altos se concentran principalmente en las alcaldías de Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Cuauhtémoc, respectivamente (Mapa 1).

³⁰ Disponible en: <https://datos.CDMX.gob.mx/pages/home/>

Mapa 1. Distribución de los valores unitarios del suelo (habitacional-habitacional comercial) 2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Agencia Digital de Innovación Pública (ADIP, 2020).³¹

³¹ Disponible en: <https://datos.CDMX.gob.mx/pages/home/>

Otra determinante para la asequibilidad de la vivienda es el ingreso familiar. La Encuesta Intercensal 2015 levantó datos de ingreso por trabajo a nivel municipal. Dejando afuera aquellos valores extremos (ingresos mayores a 999,997 pesos y no disponibles), el ingreso promedio por trabajo en la Ciudad de México oscila entre los 5,000 y los 17,700 pesos mensuales, concentrándose las percepciones más altas en las alcaldías Cuajimalpa, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Cuauhtémoc, respectivamente. Resultado de una simulación simple con estos niveles de ingresos y el precio promedio de vivienda en la Ciudad de México que reporta la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), se obtienen los siguientes resultados sobre el número de veces que se requiere el ingreso promedio para pagar una mensualidad:

Tabla 4. Ciudad de México. Ingreso promedio por trabajo y veces ingreso requerido para el pago de mensualidad de crédito hipotecario 2015

Alcaldía	Precio medio vivienda en CDMX	Mensualidad crédito a 20 años
	2,911,548.00	12,374.08
	Ingreso promedio por trabajador	Número de veces de ingreso requerido para el pago de mensualidad
Azcapotzalco	7,888.98	1.57
Coyoacán	10,576.82	1.17
Cuajimalpa de Morelos	17,675.57	0.70
Gustavo A. Madero	7,021.78	1.76
Iztacalco	7,797.80	1.59
Iztapalapa	6,259.54	1.98
La Magdalena Contreras	8,859.43	1.40
Milpa Alta	5,104.58	2.42
Álvaro Obregón	9,708.93	1.27
Tláhuac	5,738.99	2.16
Tlalpan	8,986.61	1.38
Xochimilco	6,635.27	1.86
Benito Juárez	17,064.51	0.73
Cuauhtémoc	10,662.16	1.16
Miguel Hidalgo	17,110.18	0.72
Venustiano Carranza	7,345.62	1.68

Nota: Para el cálculo se ocupó el precio medio de vivienda en CDMX que reporta la Sociedad Hipotecaria Federal. Se consideró un enganche de 15% del valor de la solución habitacional. Del saldo a financiar, se consideró un pago de 10% mensual de éste en un horizonte de 20 años. No se consideran erogaciones como gastos notariales, pago de intereses, seguro de vida ni de daños.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI. Encuesta Intercensal 2015 y Sociedad Hipotecaria Federal. Boletín Índice de Precios de la Vivienda de México, segundo trimestre 2020.³²

La baja asequibilidad se demuestra cuando en todas las alcaldías, y sin considerar los gastos necesarios para la compra de una casa, se requiere, en promedio, de más de 30% del ingreso para poder hacer el pago mensual de un crédito hipotecario a un plazo de 20 años. Esto representa una barrera de entrada para múltiples grupos. Su consecuencia es la expulsión de la gente hacia las periferias donde el valor del suelo es más bajo y, por consiguiente, la vivienda

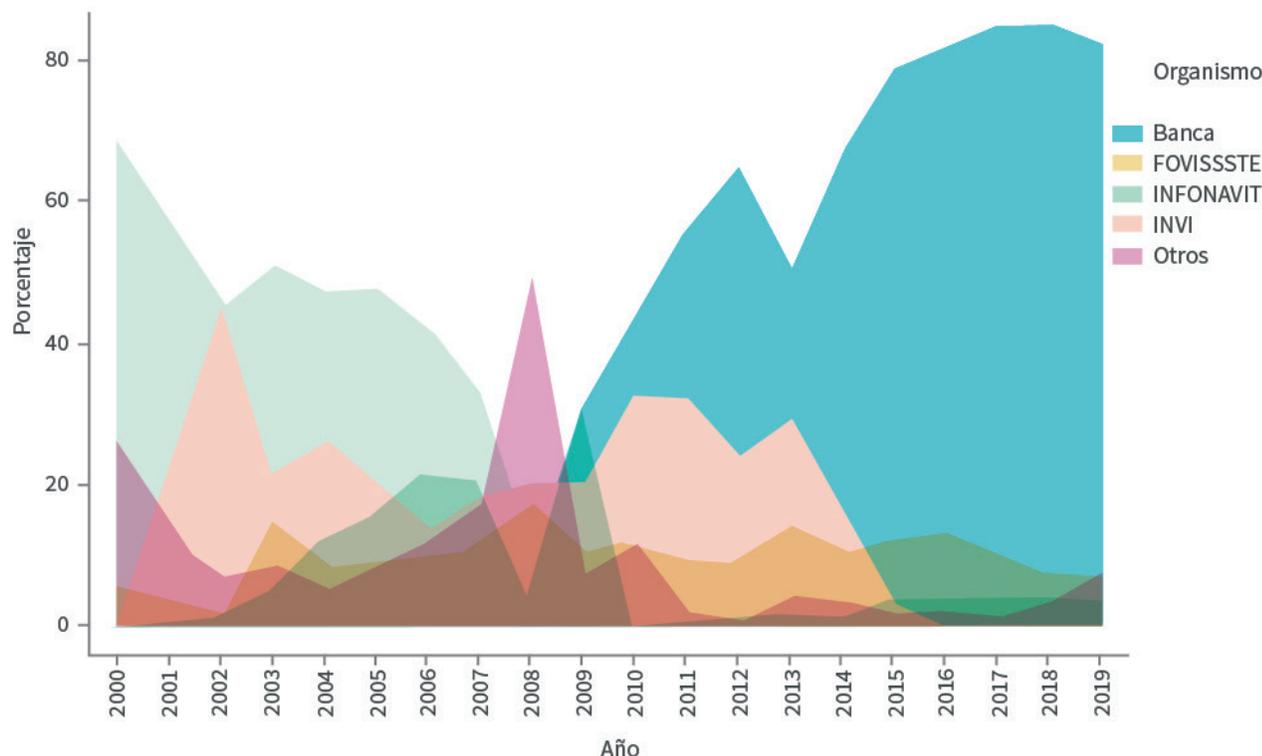
³² Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/> y de: <https://www.gob.mx/shf/prensa/boletin-indice-shf-de-precios-de-la-vivienda-en-mexico-segundo-trimestre-de-2020-249805?idiom=es>

más económica. Sin embargo, esto incumple con el criterio de ubicación adecuada, ya que estas viviendas se encuentran alejadas de las principales unidades económicas, escuelas y centros de salud, entre otros.

A pesar de lo expuesto, la demanda de financiamientos para adquisición de vivienda nueva ha mantenido un buen ritmo. En los últimos 19 años esta demanda ha sido atendida por la banca comercial debido en gran parte a los altos costos de la vivienda en la Ciudad y a las mejores condiciones de crédito de ésta.

El INFONAVIT y el FOVISSSTE, que en otros estados llegan a concentrar 70% del financiamiento de vivienda nueva, resultan poco atractivos para utilizarse en la CDMX, justamente por la disparidad entre los ingresos y el valor de venta de la vivienda. A partir de 2008, la participación de la banca comercial en el financiamiento de acciones de vivienda nueva ha ido en constante aumento. En 2019 esta participación alcanzó 82.5%. Por el contrario, el INFONAVIT, que en el año 2000 representó 68.7% de las acciones financiadas, en 2019 tuvo una participación que apenas alcanzó 3.6%.

Gráfica 2. Porcentaje de participación por organismo en la dispersión de créditos individuales para adquisición de vivienda nueva 2000-2019 en Ciudad de México

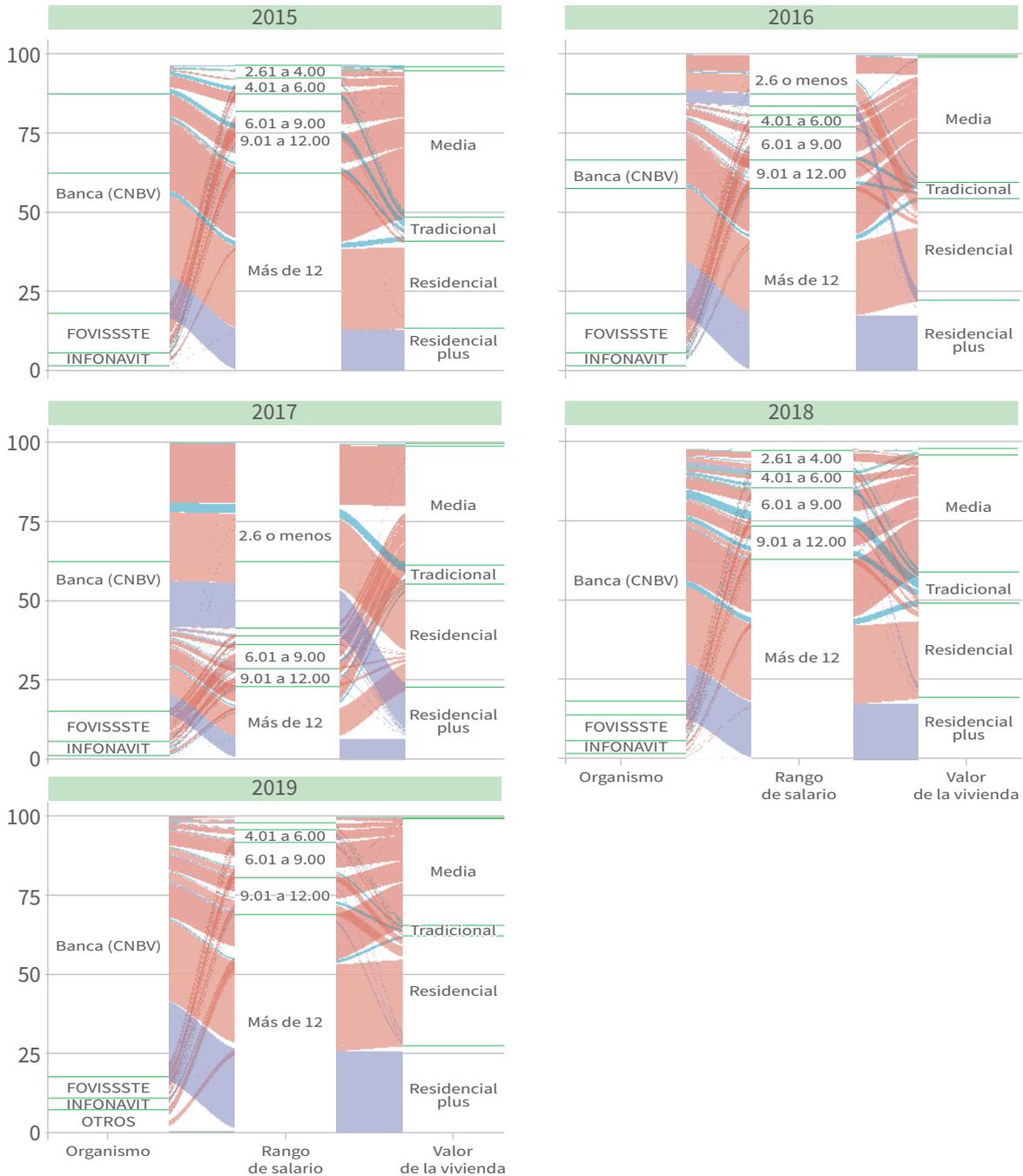


Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONAVI, SNIIV (2020).³³

³³ Disponible en: <http://sniiv.conavi.gob.mx/cubo/financiamientos.aspx>

La Gráfica 3 muestra cómo el financiamiento se ha focalizado en población con ingreso superior a las 12 UMAS (31,700 pesos mensuales) y se han priorizado las soluciones de tipo residencial y residencial plus.

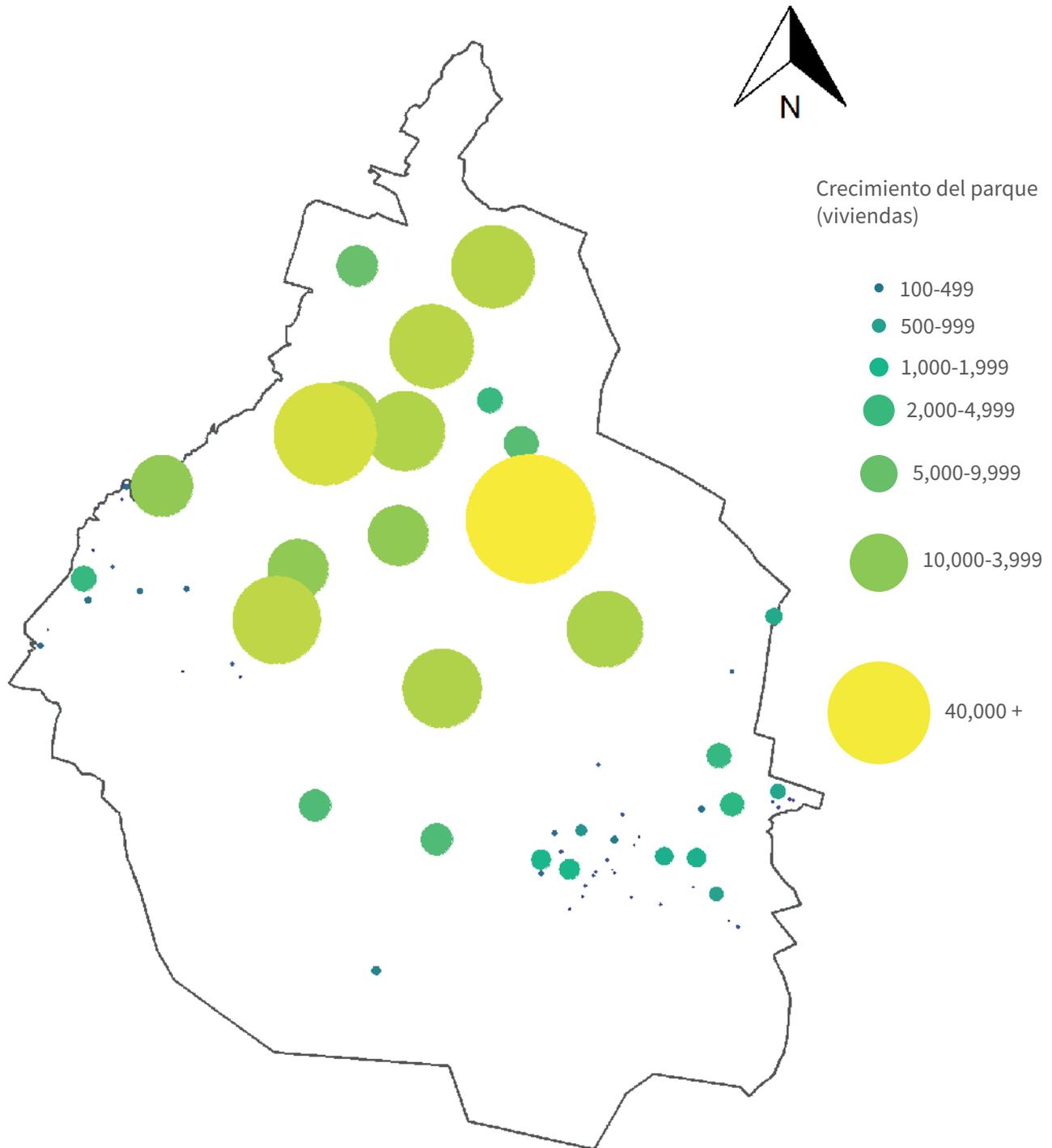
Gráfica 3. Distribución de créditos individuales para vivienda nueva por organismo, rango de salario y valor de la vivienda en Ciudad de México 2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONAVI, SNIIV (2020).³⁴

³⁴ Disponible en: <http://sniiv.conavi.gob.mx/cubo/financiamientos.aspx>

Mapa 2. Crecimiento del parque habitacional 2000-2010 en Ciudad de México



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI (2020).³⁵

³⁵ Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/descarga/>

El Mapa 2 esquematiza esta oferta y muestra que el crecimiento del parque habitacional en la década anterior se concentró en la zona central de la Ciudad, edificándose en zonas con valores de suelo un poco más económicos, es decir, colonias de clase media con buenas ubicaciones, adyacentes a colonias de mayores ingresos y, en algunos casos, en el suelo de conservación de la Ciudad.

Otra opción para habitar en la Ciudad de México es a través de la renta de una vivienda. En la actualidad, 56% de los hogares residen en viviendas rentadas, pues declaran que no son de su propiedad. Es la vivienda tradicional la que concentra el mayor porcentaje de la vivienda en renta. En promedio, un trabajador invierte 25.4% de su salario en el pago de un alquiler.³⁶

Seguridad de la tenencia

La vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida que les garantice la posesión legal de su vivienda y la protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.³⁷

La inseguridad de la tenencia de la vivienda incrementa la vulnerabilidad de los hogares pobres porque los expone a diversos riesgos: el principal, perder su vivienda. La tenencia segura de la propiedad promueve la inclusión en el proceso de desarrollo social y favorece el empoderamiento y participación efectiva en la toma de decisiones por parte de los diversos grupos poblacionales, particularmente de los más vulnerables. La seguridad de la tenencia es un factor que incentiva el mejoramiento y la consolidación de la vivienda y reduce las expulsiones arbitrarias o forzadas.

Al año 2015, de acuerdo con el Diagnóstico de Vivienda de la Ciudad de México en el marco de la Norma General de Ordenación 26, se indica, con datos de la Encuesta Intercensal, que “la forma de adquisición de la vivienda en la Ciudad de México es principalmente por compra, con un 46.6%, en 25.11% se mandó construir, 13.61% es autoconstrucción y 11.28% es por herencia. La posesión de vivienda propia tuvo un cambio a la baja entre 2010 y 2015 ya que pasó de 66.72% al 52.18%. Por otro lado, la vivienda alquilada aumentó de 2010 a 2015 de 21.60% a 24.37%”.³⁸

La Encuesta agregó en el cuestionario la categoría de existencia de escrituras o título de propiedad donde se declara que la vivienda es propia. *En la CDMX, más de 70% de las viviendas tienen escrituras o títulos de propiedad a nombre del dueño residente, y 15% declara que tiene escrituras, pero a nombre de otra persona que no habita la vivienda.* De acuerdo con el Programa General de Desarrollo 2040, en la Ciudad de México existen 231,181 viviendas que presentan problemas de tenencia y certidumbre jurídica del suelo y/o están en

³⁶ INEGI (2015). Encuesta Intercensal 2015.

³⁷ ONU-Habitat. (2010). Folleto informativo No. 21.

³⁸ Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. (2015). Diagnóstico de Vivienda.

litigio por carencia de escrituras. La tenencia de la vivienda por alcaldía se presenta en la Tabla 5.

Tabla 5. Viviendas particulares habitadas propias según condición de existencia de escrituras o título de propiedad 2015

Alcaldía	Viviendas particulares habitadas propias	Existen a nombre del dueño residente (%)	Existen a nombre de otra persona no residente (%)	No existen (%)	Se desconoce y no se especificó (%)
Álvaro Obregón	108,155	71.23	13.20	9.55	6.03
Azcapotzalco	58,126	71.37	17.19	7.04	4.40
Benito Juárez	78,969	82.67	11.89	2.99	2.46
Coyoacán	105,326	76.59	13.80	3.34	6.26
Cuajimalpa	31,137	68.47	12.28	12.84	6.41
Cuauhtémoc	83,937	73.84	15.41	5.49	5.26
Gustavo A. Madero	154,051	72.46	17.64	4.91	4.99
Iztacalco	57,181	77.63	12.40	4.09	5.87
Iztapalapa	255,037	71.16	16.08	6.73	6.03
Magdalena Contreras	37,360	67.54	17.96	8.28	6.22
Miguel Hidalgo	57,572	79.31	11.64	3.44	5.60
Milpa Alta	25,055	53.67	23.59	18.28	4.46
Tláhuac	55,616	69.83	15.91	9.94	4.32
Tlalpan	117,034	65.80	14.49	14.60	5.12
Venustiano Carranza	62,139	72.74	17.95	3.63	5.68
Xochimilco	69,575	56.57	19.91	17.33	6.19
Total	1,356,270	71.5	15.51	7.56	5.41

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Intercensal INEGI, 2015.

De la Tabla anterior se extrae que las alcaldías con mayor cantidad de viviendas sin escrituración, respecto a sus totales, son: Cuajimalpa de Morelos (12.84%), Milpa Alta (18.28%), Tlalpan (14.60%) y Xochimilco (17.33). Se observará que en todos los casos se trata de alcaldías que cuentan con zonas de conservación y zonas rurales.

Ubicación

La vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales,

o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.³⁹ La adecuada ubicación de la oferta habitacional es resultado de procesos inclusivos y sostenibles de urbanización así como de la significativa mejora en las capacidades de planificación y gestión del territorio en una ciudad. La ubicación adecuada puede contribuir a hacer efectivos otros derechos como el acceso a la educación, la salud y el trabajo y, en general, favorece el desarrollo y mejoramiento de las capacidades e intereses individuales y colectivos. Una mejor ubicación de la vivienda implica un mejor uso del suelo urbano, la reducción de emisiones contaminantes a la atmósfera y una mejor gestión de otros recursos como el agua y la energía.

En economías emergentes como México, la población suele tener un acceso desigual a viviendas en zonas bien ubicadas y con servicios, ya que esto depende en gran medida de factores económicos. Una alternativa es generar reservas públicas de suelo. En este sentido, de acuerdo con datos reportados por el CONEVAL a partir de CONAVI, en 2015 se registraron en el país poco más de 139,000 hectáreas identificadas como reservas territoriales para uso habitacional, *siendo la Ciudad de México una de las entidades con menos reservas reportadas con tan sólo 27 hectáreas*. Aun siendo la entidad federativa más urbanizada en el territorio nacional, *la CDMX no dispone de suelo urbanizable para el desarrollo de nuevas viviendas*. La alternativa es entonces desarrollar instrumentos urbanos para la regeneración urbana y barrial.

La vivienda bien ubicada debe ofrecer mínimamente acceso a oportunidades de empleo. Ante este escenario, la Ciudad de México evidencia la presencia de viviendas alejadas de los principales centros de trabajo, al punto de considerar que *53% de las viviendas particulares habitadas de la Ciudad quedan fuera de las grandes zonas de concentración de unidades económicas*, lo que implica, además de mayores desplazamientos, grandes variaciones en los valores del suelo.

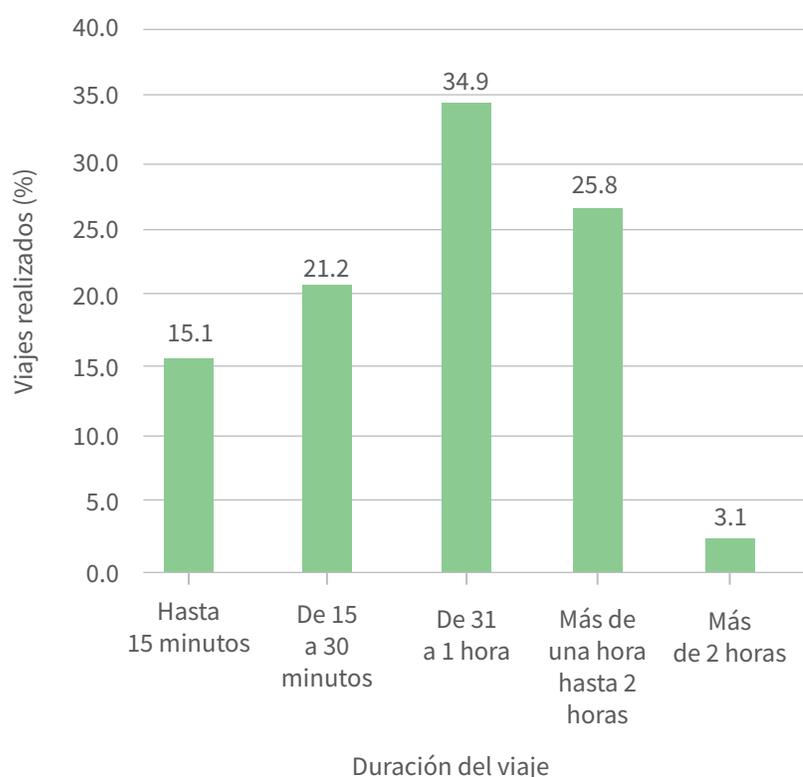
La falta de asequibilidad y, por consiguiente, la alejada ubicación de las viviendas, aunado al problema de movilidad que tiene la Ciudad, se refleja en el tiempo que la gente destina para desplazarse hacia algún punto de ella. Concretamente, la Encuesta Origen Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México (EOD) 2017 señala que 63.8% de los viajes realizados entre semana por la población residente en la Ciudad de México para ir al centro de trabajo, se ubica en el intervalo de entre 31 minutos y hasta 2 horas.

La baja asequibilidad de la vivienda en la Ciudad de México no solamente condiciona la ubicación de ésta, extendiendo la mancha urbana hacia las periferias de la Ciudad o hacia los municipios aledaños a ella; sino que, además, la escasez de vivienda asequible tiene efectos en otras aristas como lo son los tiempos de traslado hacia las fuentes de empleo o centros educativos los cua-

39 ONU-Habitat. (2010). Folleto informativo No. 21.

les disminuyen la posibilidad de las personas de disfrutar actividades de ocio, culturales y familiares, entre otras. Asimismo, la falta de asequibilidad de la vivienda representa una limitante al acceso a los servicios básicos. Por último, la falta de vivienda asequible genera el crecimiento de vivienda informal, ubicada principalmente en zonas de riesgo y que son altamente vulnerables ante fenómenos naturales, como pueden ser los constantes movimientos telúricos que se presentan en la Ciudad.

Gráfica 4. Viajes realizados entre semana por la población residente en la Ciudad de México para ir al trabajo por rangos de duración del viaje (%) 2017



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI. Encuesta Origen Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México (EOD, 2017).

Con base en lo anterior, la ubicación de la vivienda y el promedio de valores unitarios (para usos habitacionales y habitacionales comerciales) tienen una alta correlación con las zonas de alta concentración de unidades económicas. *Esto es: a mayor cercanía con los centros de trabajo, mayor el precio de la vivienda.* Es así como las zonas con mayor concentración de centros de trabajo se identifican principalmente en las alcaldías Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Benito Juárez, en donde el valor promedio unitario⁴⁰ de la vivienda alcanza \$4,000 como valor mí-

40 El valor promedio de metro cuadrado de acuerdo con el catastro.

nimo y \$7,644 como valor máximo, lo cual se relaciona con que dentro de estas alcaldías se registran los mayores porcentajes de vivienda en renta.

Por otro lado, las zonas de valores unitarios de \$2,336 a \$4,000 se reconocen sobre las alcaldías de Azcapotzalco, Iztacalco, Iztapalapa y Venustiano Carranza, mientras que las de \$415 a \$2,335 se dieron en Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón, Coyoacán, Xochimilco y Tláhuac, siendo, salvo en el caso de Coyoacán, en donde existe la mayor proporción de vivienda en hacinamiento de la Ciudad.

La concentración de unidades económicas con mayor ocupación de empleados se desenvuelve básicamente en cuatro alcaldías de la Ciudad que son, en orden de mayor extensión territorial: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Álvaro Obregón, generando un continuo espacial o corredor que se ve comunicado por vialidades tales como Av. de los Insurgentes o Paseo de la Reforma.

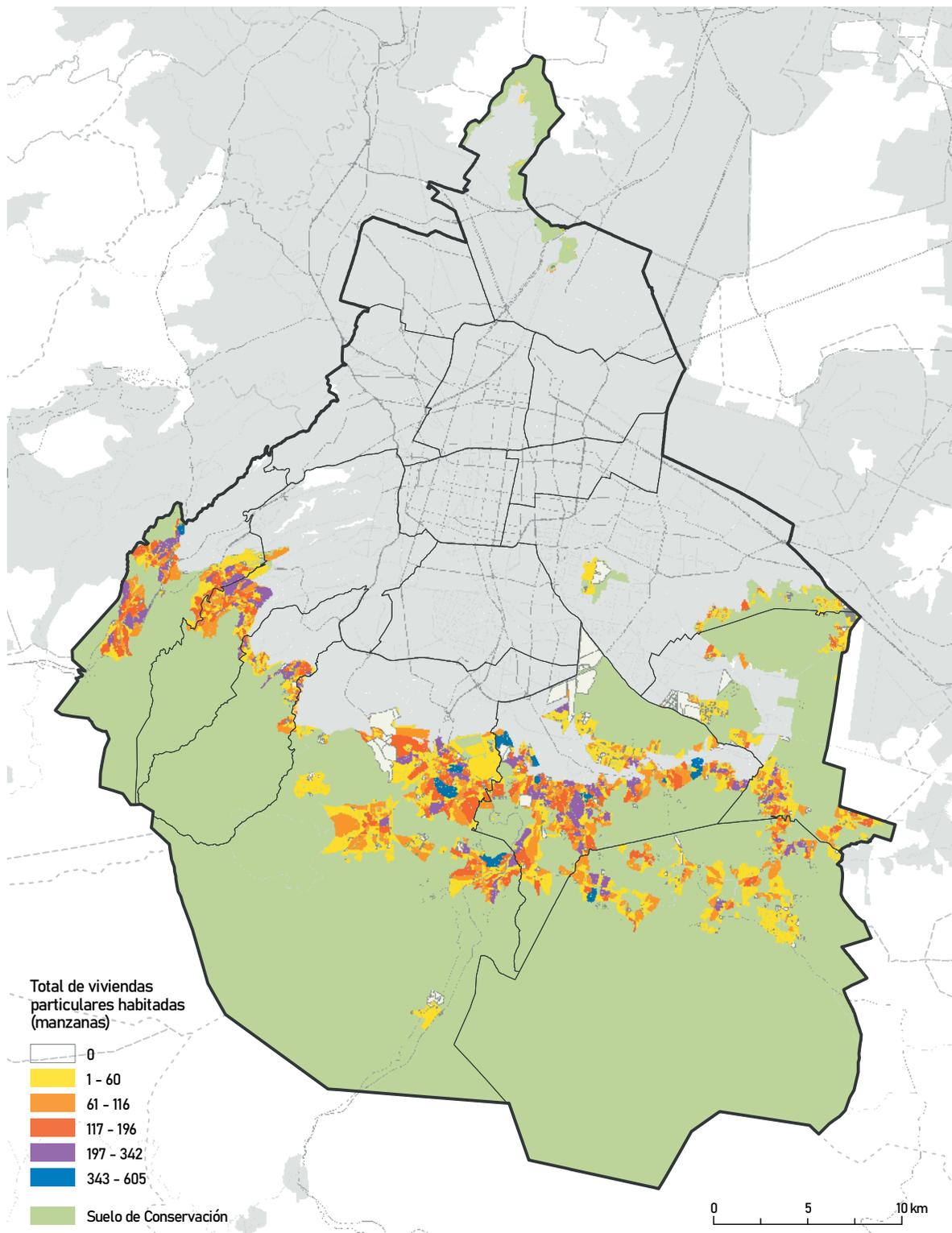
Es así como las alcaldías restantes, salvo en puntos muy específicos de Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Coyoacán y Tlalpan, carecen de la presencia de grandes empresas, lo que genera importantes desplazamientos de la población hacia estos centros de trabajo, aunado a que los valores unitarios de suelo son los más altos (\$4,000 a los \$15,319), lo que aleja a toda aquella población que no cuenta con los recursos suficientes para gozar de zonas con alta oferta laboral.

Además de la proximidad a centros de trabajo, las mejores ubicaciones deben considerar un mejor uso del suelo urbano. Ante esta situación, la presencia de asentamientos humanos sobre suelo de conservación amenaza dicho objetivo.

El total de viviendas dentro del suelo de conservación (SC) es de 194,911 viviendas particulares habitadas, en donde Xochimilco es la que mayor cantidad agrupa (45,278 viviendas), seguida por Tlalpan (41,871) y Tláhuac (24,309 viviendas).

Cabe señalar que 10% del total de viviendas dentro de estas zonas se encuentran en hacinamiento, 5% presenta piso de tierra, 2% carece de energía eléctrica, 3% no cuenta con drenaje y 18% no presenta disponibilidad de agua entubada. Ello refleja la existencia de viviendas que no cuentan con los requerimientos mínimos para ser consideradas como una vivienda digna y decorosa. No obstante, también refleja el alto nivel de consolidación del resto de las viviendas en áreas no definidas para ello.

Mapa 3. Viviendas particulares habitadas en suelo de conservación 2016



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI (2016), Inventario Nacional de Vivienda. Ciudad de México.⁴¹

⁴¹ Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/descarga/>

Accesibilidad

La vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.⁴² La accesibilidad a la vivienda en el ordenamiento territorial significa localizar a los grupos poblacionales vulnerables que no cuentan con acceso a vivienda adecuada. En la CDMX esto representa un reto ya que las estadísticas disponibles no ofrecen datos de los catorce grupos de atención enlistados en el artículo 11 Ciudad incluyente: mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad, personas LGBTII, personas migrantes y sujetas de protección internacional, víctimas, situación de calle, privadas de su libertad, residentes en instituciones de asistencia social, afrodescendientes, identidad indígena y minorías religiosas.

En el caso de las viviendas con jefatura femenina, de 2010 a 2015 hubo un aumento de casi cinco puntos porcentuales, pasando de 24.5% a 29% a nivel nacional, siendo la Ciudad de México la entidad donde se reportó el porcentaje más alto (35.6%).⁴³

La vivienda es un derecho que debe estar al alcance de todas las personas. Por tanto, resulta indispensable identificar territorialmente a 10.61% de la población que se autoadscribe como indígena dentro de la Ciudad de México, lo que se traduce en 784,605 personas. Las alcaldías Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Tlalpan son las que acogen al mayor número de autoadscritos indígenas, mientras que la población que se autoadscribe como afrodescendiente se sitúa en 1.8%, es decir, 160,353 habitantes. Otro grupo para identificar en el territorio es la población de más de 60 años que representa el 4% en nivel ciudad y se compone de 58% mujeres y 42% hombres.⁴⁴

La población femenina mayor de 15 años supera en 487,167 personas a la población masculina; no obstante, las jefaturas del hogar son predominantemente dirigidas por hombres. La Tabla 6 muestra que las jefaturas femeninas presentan un nivel de ingreso inferior, pues una mujer percibe únicamente 70.7% de los ingresos que percibe un hombre en la Ciudad, además de no superar en percepción de ingresos los rangos de más de 2 salarios. Aunado a ello, deben realizar más actividades tales como cuidado de miembros del hogar y trabajos domésticos.

42 ONU-Habitat. (2010). Folleto informativo No. 21.

43 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (CONEVAL). (2018). Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa.

44 INEGI. (2015). Encuesta Intercensal 2015.

Tabla 6. Características económicas de los hogares según sexo 2018

Concepto	Total (%)	Hombre (%)	Mujer (%)
Rangos de salario mínimo (s.m.)			
Hasta 1 s.m.	6.24	4.63	8.49
Más de 1 a 2 s.m.	22.02	20.15	24.62
Más de 2 s.m.	60.83	64.58	55.61
No especificado	10.91	10.64	11.28
Ingresos			
Ingreso promedio (pesos)	30,432	35,381	25,029

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Intercensal INEGI 2015 y Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares INEGI, 2018.

En la Ciudad de México, el promedio de integrantes por hogar asciende a 3.3 personas. Si se desglosa por sexo del jefe del hogar, este promedio difiere de manera significativa: para aquellos hogares en donde el jefe es hombre, el promedio de integrantes es de 3.5 personas. Por el contrario, para los hogares con jefatura femenina, el promedio de integrantes es de 3 personas. En cuanto a su distribución por decil de ingreso, el mayor promedio se concentra en los ingresos medios para ambos casos.

Tabla 7. Ciudad de México. Hogares totales e integrantes por decil de ingresos 2018

Decil	Personas	Hogares	Integrantes por hogar
I	633,299	265,909	2.4
II	751,328	264,799	2.8
III	866,065	265,386	3.3
IV	889,569	266,406	3.3
V	865,464	265,293	3.3
VI	992,700	264,899	3.7
VII	1,003,221	266,009	3.8
VIII	937,911	264,931	3.5
IX	955,623	266,108	3.6
X	886,135	263,715	3.4
Total	8,781,315	2,653,455	3.3

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH, 2018).

Tabla 8. Ciudad de México. Hogares con jefatura masculina e integrantes por decil de ingresos 2018

Decil	Personas	Hogares	Integrantes por hogar
I	433,223	170,436	2.5
II	524,927	171,328	3.1
III	589,071	170,512	3.5
IV	597,865	168,983	3.5
V	565,933	170,335	3.3
VI	693,317	170,363	4.1
VII	678,040	170,954	4.0
VIII	634,015	170,988	3.7
IX	674,943	169,747	4.0
X	584,195	169,287	3.5
Total	5,975,529	1,702,933	3.5

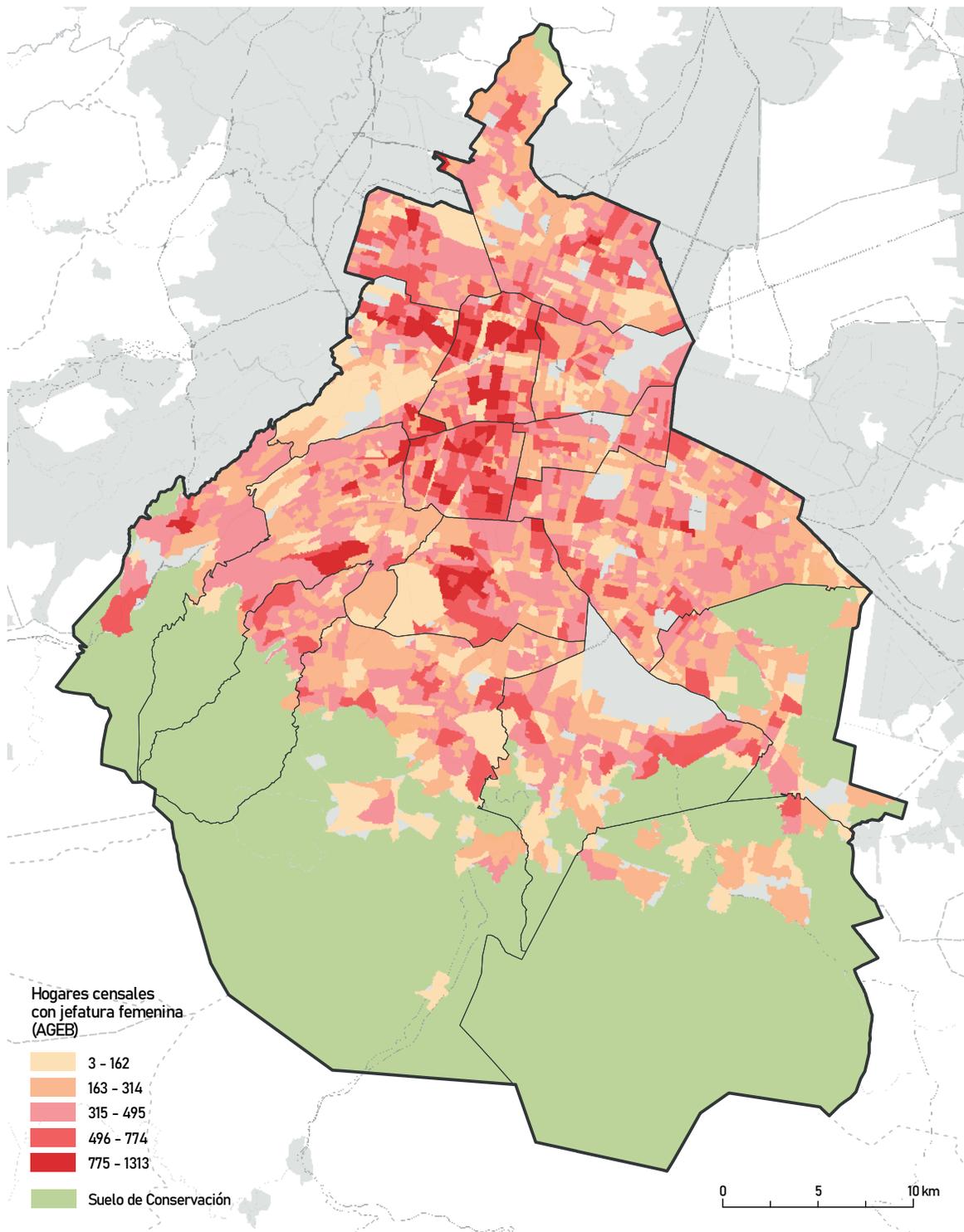
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH, 2018).

Tabla 9. Ciudad de México. Hogares con jefatura femenina e integrantes por decil de ingresos 2018

Decil	Personas	Hogares	Integrantes por hogar
I	200,076	95,473	2.1
II	226,401	93,471	2.4
III	276,994	94,874	2.9
IV	291,704	97,423	3.0
V	299,531	94,958	3.2
VI	299,383	94,536	3.2
VII	325,181	95,055	3.4
VIII	303,896	93,943	3.2
IX	280,680	96,361	2.9
X	301,940	94,428	3.2
Total	2,805,786	950,522	3.0

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH, 2018).

Mapa 4. Hogares censales con jefatura femenina 2010



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI (2010). Censo de Población y Vivienda. Ciudad de México.⁴⁵

⁴⁵ Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/default.html#Tabulados>

El Mapa 4 refleja la distribución de hogares censales con jefatura femenina para el año 2010, donde las alcaldías Iztapalapa y Gustavo A. Madero son las que aglomeran al mayor número de dichos hogares a nivel Ciudad de México, representando 30% de éstos. No obstante, se reconoce una agrupación considerable de ellos, en un continuo espacial, sobre los territorios de Cuauhtémoc, Benito Juárez y Coyoacán. Es importante señalar que existen diversas causas por las que se asume la jefatura femenina, por ello, el aumento de viviendas jefaturadas por mujeres no es razón de un avance o retroceso en asuntos de género; sin embargo, en términos de acceso a la vivienda, éste sí se ve reducido al tomar en cuenta que el nivel de ingresos es menor que el que percibe un hombre.⁴⁶

Habitabilidad

La vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.⁴⁷ La habitabilidad de la vivienda en el ordenamiento territorial significa identificar y delimitar las zonas con vivienda precaria o en rezago. Aquí las políticas de vivienda tienen que ver más con los aspectos constructivos de la vivienda, lo cual rebasa el alcance del Programa de Ordenamiento, de manera que el alcance posible se relaciona con las políticas de desarrollo y sus instrumentos.

La Ciudad de México ocupa el lugar 29 a nivel nacional en porcentaje de rezago en su población con 26.4% de rezago de vivienda en la población en 2015. El rezago existe tanto en la renovación como en la construcción de nuevas viviendas. La oferta de vivienda en la Ciudad de México se concentra en proyectos localizados principalmente en demarcaciones como Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Álvaro Obregón y Cuajimalpa, con un rango de precios por metro cuadrado promedio superior a los \$25,000.00 pesos, situación que no promueve la inclusión social. *La autoconstrucción destaca como modo de producción de vivienda para los estratos sociales más bajos.* En la CDMX, éste representó 45% del total de viviendas en 2016, en tanto que CONEVAL situó la autoproducción en 71.8% en 2014 de acuerdo con la ENVI.⁴⁸

49.2% de la población habita en viviendas precarias o hacinadas, lo que significa más de dos personas por dormitorio. Este dato se eleva a 3.3 en la población con muy alta pobreza. El Programa General de Desarrollo 2040 identifica que por cada cien personas, 40 habitan en viviendas con condiciones sanitarias deficientes.⁴⁹

46 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (CONEVAL). (2018). Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa.

47 ONU-Habitat. (2010) Folleto informativo No. 21.

48 ONU-Habitat. (2018). Informe CPI Extendido Aglomeración Urbana de la Ciudad de México.

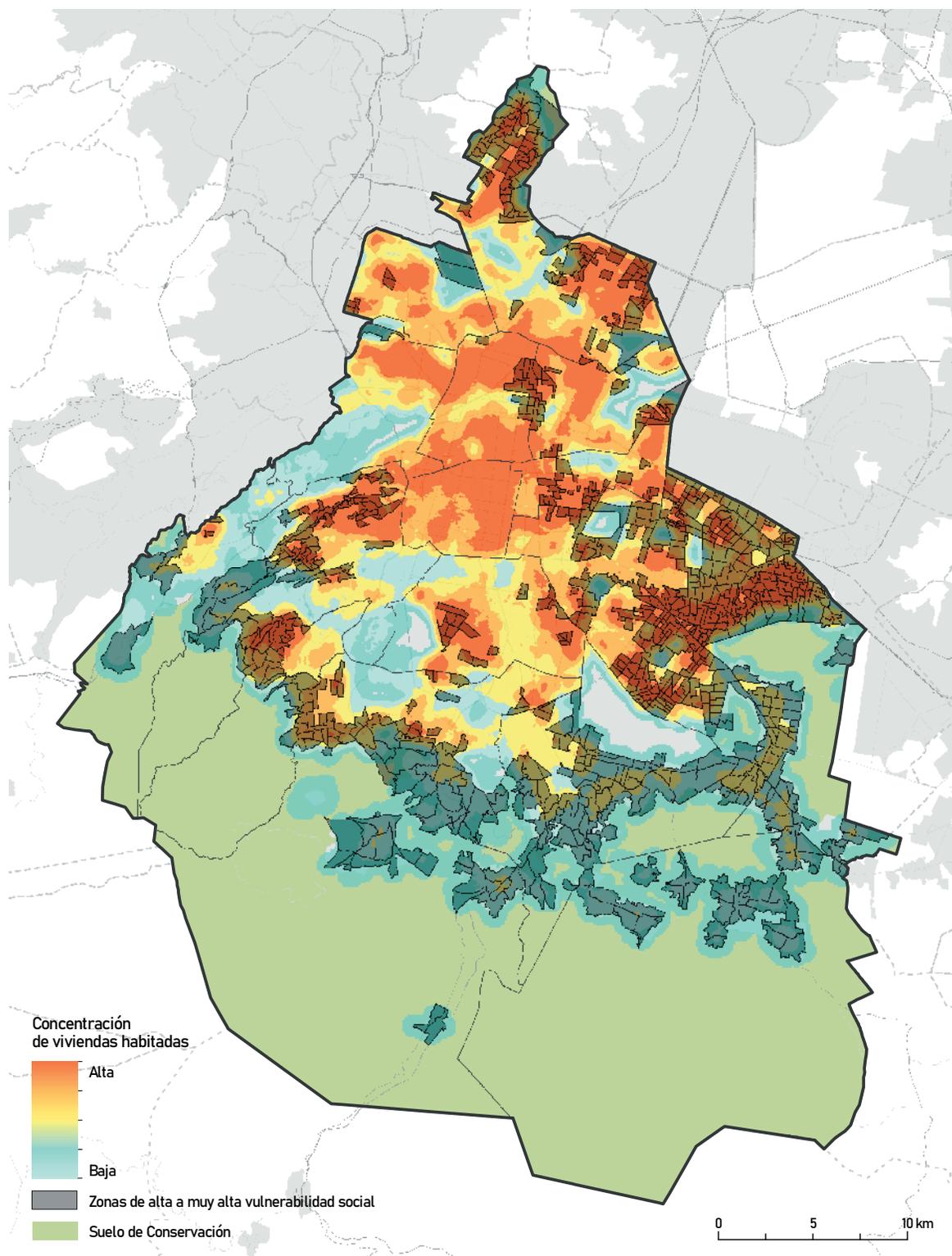
49 Gobierno de la Ciudad de México. (2020). Programa General de Desarrollo. Ciudad de México.

La concentración de la oferta de vivienda nueva para grupos de mayor ingreso en zonas centrales explica el extendimiento del suelo habitacional hacia las zonas de alta y muy alta vulnerabilidad social. La vulnerabilidad social se entiende como la serie de factores económicos, sociales y culturales que determinan el grado en el que un grupo social está capacitado para la atención de la emergencia, su rehabilitación y recuperación frente a un desastre. Territorialmente estos espacios se caracterizan por ser lugares de difícil acceso a los servicios básicos y donde las condiciones para una sana convivencia social no son las más adecuadas. Sin embargo, es importante señalar que, en general, no se conoce el nivel de riesgo al que están expuestas esas viviendas, ni el impacto de las acciones individuales y colectivas en la construcción de nuevos riesgos.

El Mapa 6 refiere la concentración de viviendas particulares habitadas según el Inventario Nacional de Vivienda 2016 de INEGI, así como las zonas de alto a muy alto índice de vulnerabilidad social y alto a muy alto grado de vulnerabilidad social a fracturamientos. Ello afecta a un total de 942,960 viviendas particulares habitadas, siendo Iztapalapa (314,728 viviendas) y Gustavo A. Madero (117,350 viviendas) las que reflejan el mayor número de viviendas afectadas por dicha condición.⁵⁰ Asimismo, a partir de la fuente anteriormente mencionada se tiene que 3,760,124 personas se encuentran en dicha situación, lo que representa 43% del total de la población. 20% de los AGEB que se encuentran dentro de estas zonas refleja que más del 50% de su población se encuentra en situación de pobreza (CONEVAL, 2015).

50 Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil. (2019). Disponible en: <https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/atlas-de-riesgo-indice-de-vulnerabilidad-social/information/>

Mapa 5. Vulnerabilidad social, zonas con difícil acceso a los servicios básicos y condiciones para una sana convivencia social inadecuadas 2019



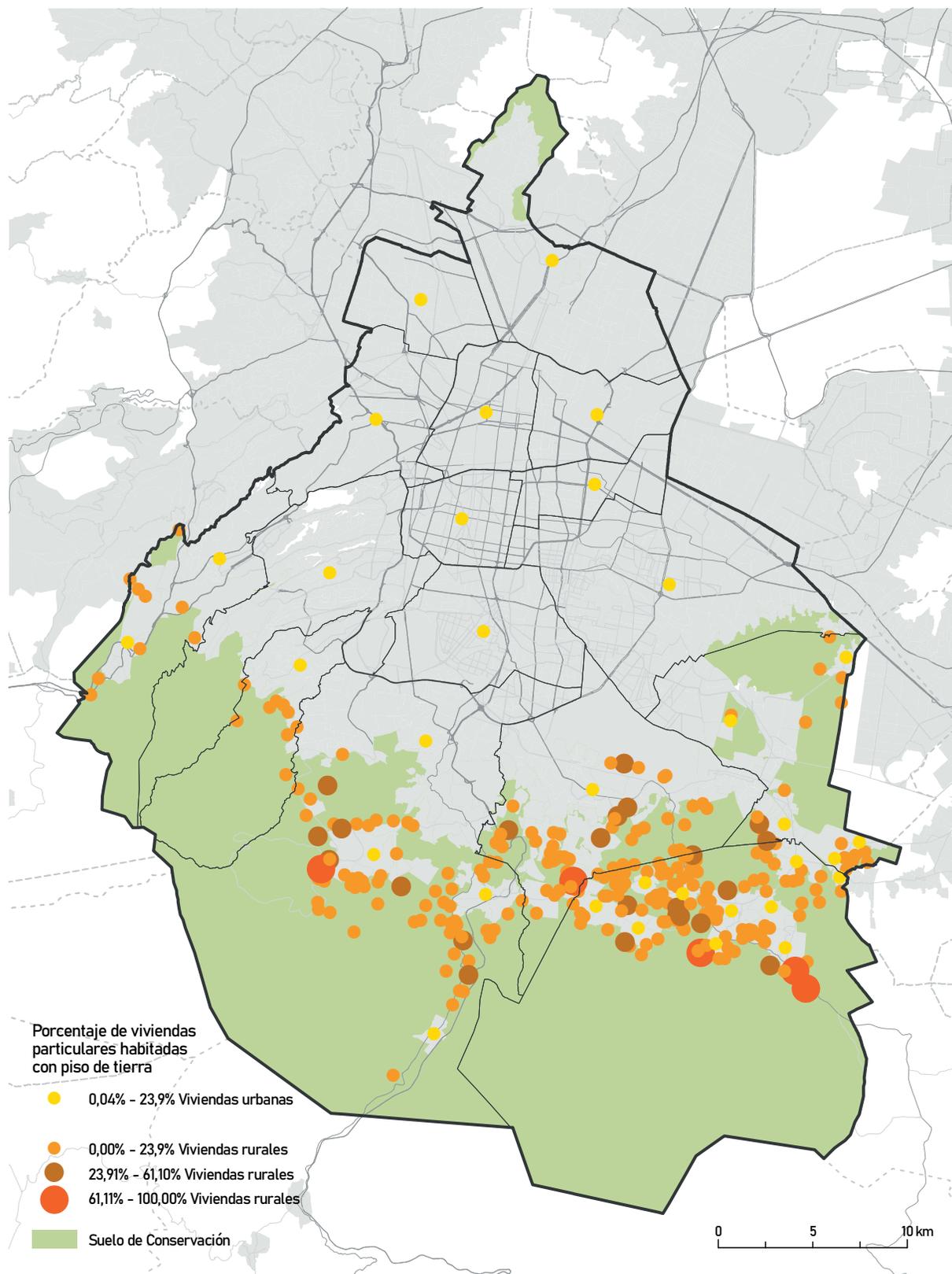
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil (2019).

El Programa General de Desarrollo 2040 reconoce, con base en el Atlas de Riesgos de la Ciudad de México, que “existen 207,953 viviendas (8%) que se localizan en zonas con fracturas; 57,126 viviendas (2.2%) en zonas con muy alto grado de riesgos por ladera y 350,335 viviendas (13%) en zonas de muy alto riesgo por precipitación; al respecto, todavía no existen los reglamentos que permitan generar los mecanismos de atención para este tipo de viviendas”.⁵¹

El mapa 6 muestra que al sur y en las partes altas de la Ciudad de México se localizan las viviendas con piso de tierra, situación que no es visible en un mapa y en datos agregados a nivel estatal.

51 Gobierno de la Ciudad de México. (2020). Programa General de Desarrollo.

Mapa 6. Viviendas particulares habitadas con piso de tierra 2019



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa (CONEVAL, 2018).

Adecuación cultural

La vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.⁵² La adecuación cultural de la vivienda aporta al derecho a la identidad y al libre desarrollo de la personalidad, lo que implica pertenecer a un grupo cultural y compartir con sus integrantes su religión, idioma o lengua.

CONEVAL reporta que en lo referente a la calidad comunitaria, uno de cada tres mexicanos desconfía de sus vecinos; uno de cada cinco ha visto o sabido de conflictos entre sus vecinos; 24.3% se siente inseguro en su vivienda y más de 70% percibe inseguridad en las calles. A nivel nacional, 89.3% de las personas reportan tener conocimiento de prácticas asociadas a la inseguridad en sus barrios (consumo de alcohol en la calle, robos o asaltos frecuentes, consumo o venta de drogas, pandillismo, disparos frecuentes y homicidios). A nivel estatal, Estado de México, Ciudad de México, Morelos, Puebla y Tlaxcala concentran la peor calidad comunitaria.⁵³

Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura

La vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y capacidad de conservación de alimentos o eliminación de residuos.⁵⁴

Los habitantes de la Ciudad de México son quienes a nivel nacional tienen las mayores coberturas en cuanto a disponibilidad de servicios básicos (*i.e.*, recolección de basura, 96%). Ahora bien, los indicadores son altos en infraestructura, pero se tiene poca información sobre la calidad y regularidad (para mayor detalle, ver capítulos de *Infraestructura Física* e *Infraestructura Tecnológica*).

Los servicios complementarios al interior de la vivienda son indispensables para garantizar derechos tales como la comunicación. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social⁵⁵ afirma que, para cumplir con este derecho, se debe garantizar la suficiencia y funcionalidad de los servicios de comunicaciones. Bajo este respecto, *el servicio de telefonía e internet en la Ciudad de México refleja un distanciamiento entre localidades urbanas y rurales, ya que de las 9,771 viviendas particulares habitadas en espacios rurales sólo 5.32% contaron con conexión a internet, mientras que en espacios urbanos, 38.94% de las 2,378,763 viviendas cuentan con el servicio.*⁵⁶

Otro de los bienes que posibilitan a la población comunicarse sin tener la necesidad de salir de su vivienda son el teléfono fijo y el celular. En este sentido,

52 ONU-Habitat. (2010). Folleto informativo No. 21.

53 Consejo Nacional de Evaluación Política de Desarrollo Social. (CONEVAL). (2018).

54 ONU-Habitat. (2010). Folleto informativo No. 21.

55 CONEVAL (2018).

56 INEGI (2010).

22.82% de las viviendas en localidades rurales cuenta con teléfono fijo y 66.18% con teléfono celular, mientras que, en localidades urbanas, 71.88% posee teléfono fijo y 75.98% teléfono celular.

En el ámbito urbano, las alcaldías con mayor acceso a los servicios de comunicación son: Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, y las de menor acceso son: Milpa Alta, Tláhuac, Iztapalapa, Xochimilco y Gustavo A. Madero. Por su parte, sobre las localidades rurales, las alcaldías con mayor acceso son: Cuajimalpa de Morelos y Álvaro Obregón, y las peor posicionadas son: La Magdalena Contreras y Tláhuac.

Si bien las localidades urbanas resultan estar mejor posicionadas, éstas no lograron acceder a la totalidad de viviendas a los servicios anteriormente señalados, lo cual refleja carencias en términos de comunicación y acceso a la información. Asimismo, la disponibilidad de internet revela de forma tajante las desigualdades que existen entre los espacios rurales y urbanos de la Ciudad.

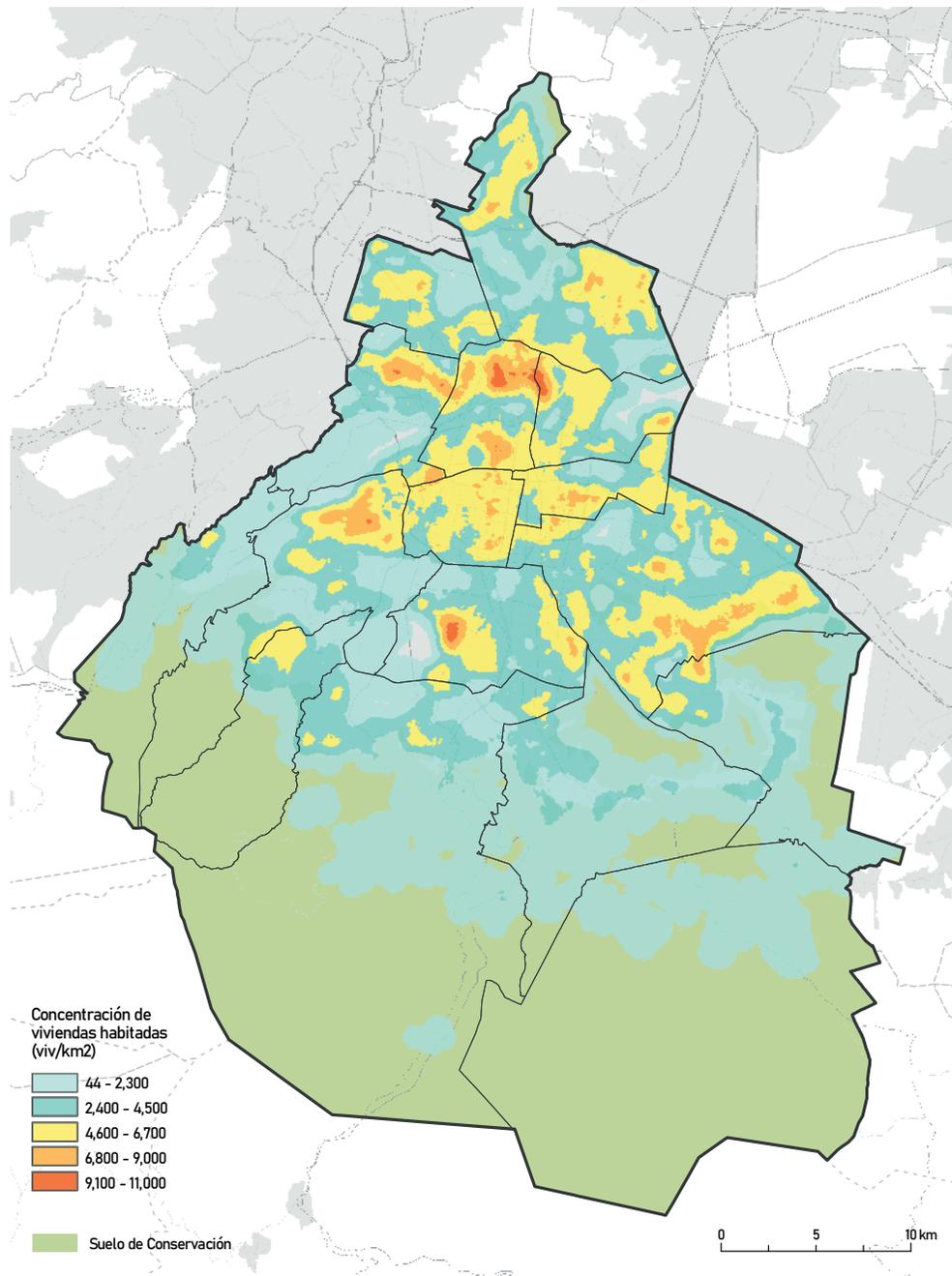
Tabla 10. Distribución porcentual de viviendas particulares habitadas según acceso a servicios de comunicación 2010

Alcaldía	Localidades urbanas			Localidades rurales		
	Teléfono fijo	Teléfono celular	Internet	Teléfono fijo	Teléfono celular	Internet
Azcapotzalco	75.94	77.23	41.22			
Coyoacán	81.18	81.03	52.23			
Cuajimalpa de Morelos	71.91	78.43	43.62	42.35	75.33	15.60
Gustavo A. Madero	69.77	72.35	32.83			
Iztacalco	73.26	76.40	37.13			
Iztapalapa	64.96	70.40	27.37			
La Magdalena Contreras	70.43	73.76	35.65	30.07	60.78	0.00
Milpa Alta	54.54	60.38	15.29	21.42	61.25	4.18
Álvaro Obregón	73.18	78.13	41.72	64.77	71.59	12.50
Tláhuac	63.58	71.13	25.96	17.07	65.11	3.29
Tlalpan	73.23	78.76	43.06	17.84	71.08	4.77
Xochimilco	66.15	72.85	31.31	25.31	68.61	5.90
Benito Juárez	85.71	88.30	68.08			
Cuauhtémoc	73.91	78.88	44.07			
Miguel Hidalgo	79.49	83.95	55.03			
Venustiano Carranza	71.55	75.27	35.50			
Total	71.88	75.98	38.94	22.82	66.18	5.32

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, 2010.

La dotación de equipamientos de salud, educación y espacios públicos se ven concentrados bajo distintas proporciones dentro del territorio de la Ciudad. Por un lado, el equipamiento médico se ve ampliamente concentrado en la alcaldía Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc, Iztapalapa y Tlalpan, contrario a lo que sucede en Cuajimalpa de Morelos, Milpa Alta o Iztacalco. Por su parte, el equipamiento educativo se agrupa mayormente en Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, y tiene poca presencia en Milpa Alta, Cuajimalpa de Morelos y La Magdalena Contreras.

Finalmente, el espacio público, representado por plazas y centros recreativos, según la cartografía del Instituto Nacional Electoral, se aglomera mayoritariamente en la alcaldía Cuauhtémoc, Benito Juárez e Iztapalapa, mientras que las que más carecen de este tipo de espacios son Milpa Alta, Cuajimalpa de Morelos y La Magdalena Contreras (ver capítulo de *Espacio Público* y capítulo de *Infraestructura Física*). Es importante precisar que, en términos del índice de áreas verdes, como referencia a la superficie de área verde urbana estimada de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT), la condición varía ya que Coyoacán y Miguel Hidalgo son las que cuentan con un índice alto, contrario a lo que sucede en Iztapalapa, que tiene un índice bajo (ver capítulo de *Medio Ambiente*).

Mapa 7. Concentración de viviendas habitadas

Fuente: INEGI (2020). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE), Escuelas públicas, educación básica a superior.⁵⁷ INE (2020). Plano por Sección Individual. Centros recreativos, Plazas y monumentos Ciudad de México.⁵⁸ Secretaría de Salud (2020). Establecimientos de Salud, Catálogo CLUES. Unidades médicas Ciudad de México.⁵⁹ PAOT (2010). Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial “Áreas verdes por colonia”.⁶⁰

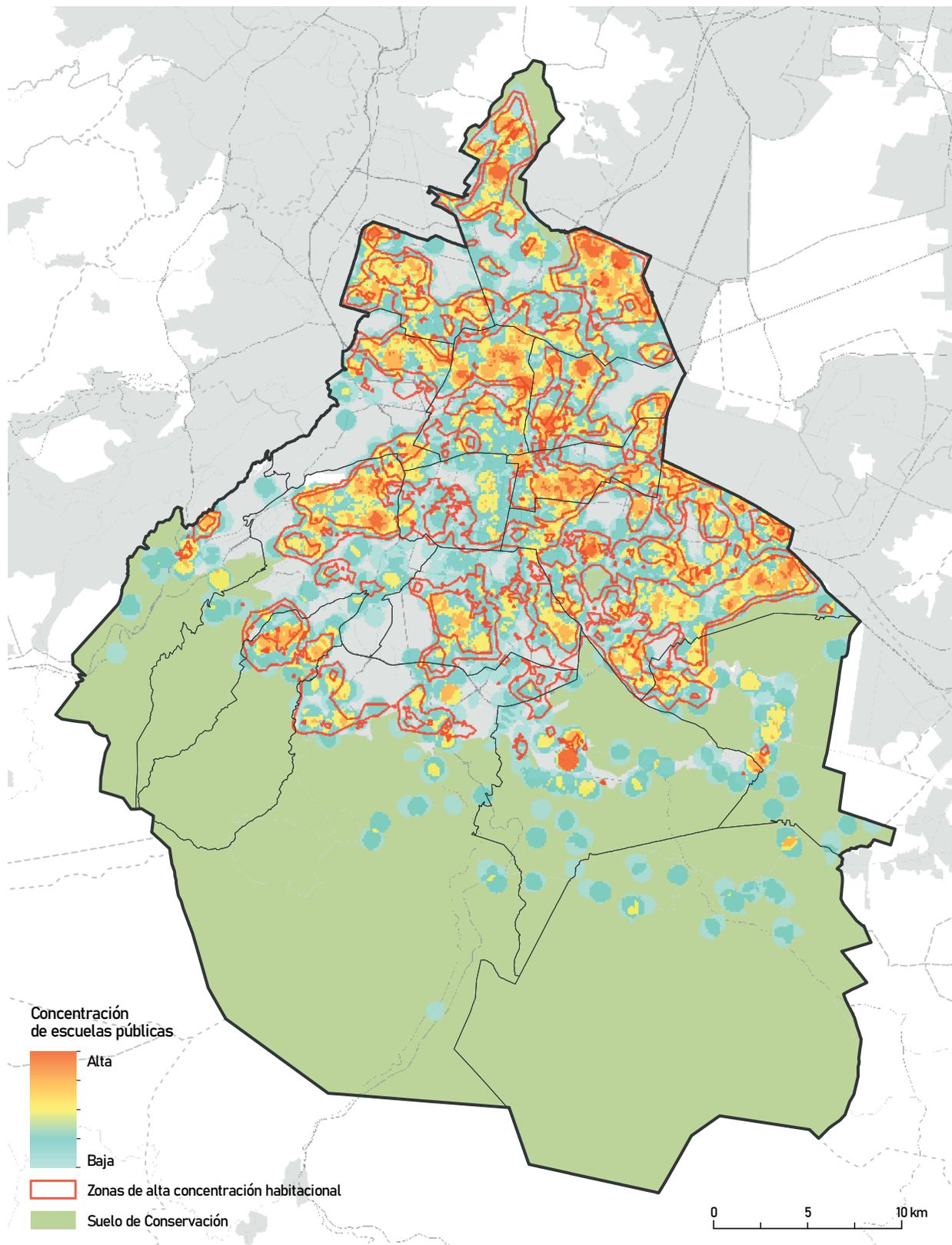
57 Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/>

58 Disponible en: <https://cartografia.ife.org.mx/sige7/?mapoteca=planos&pusinex>

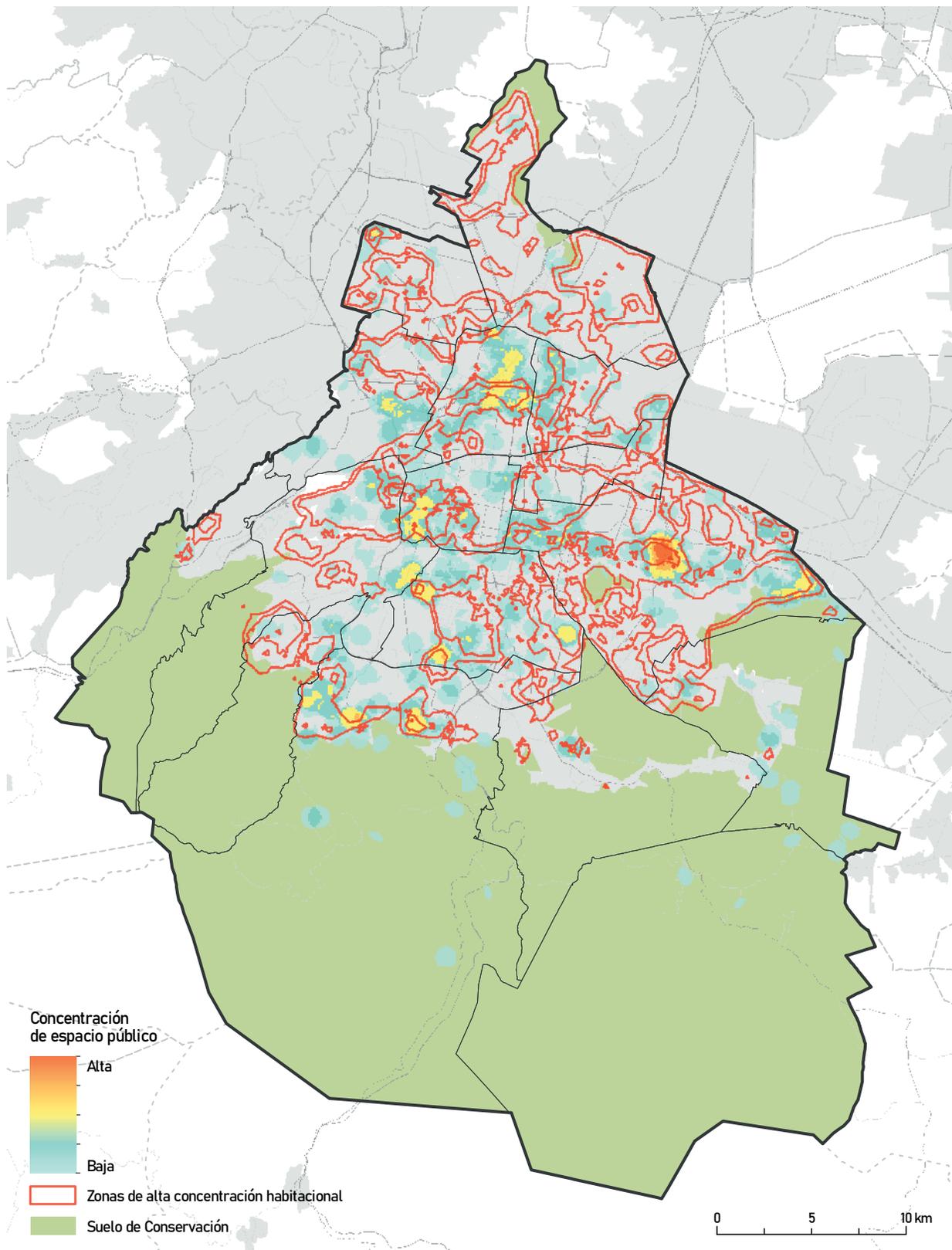
59 Disponible en: http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/intercambio/clues_gobmx.html

60 Disponible en: <http://200.38.34.15:8008/mapguide/sig/siginterno.php>

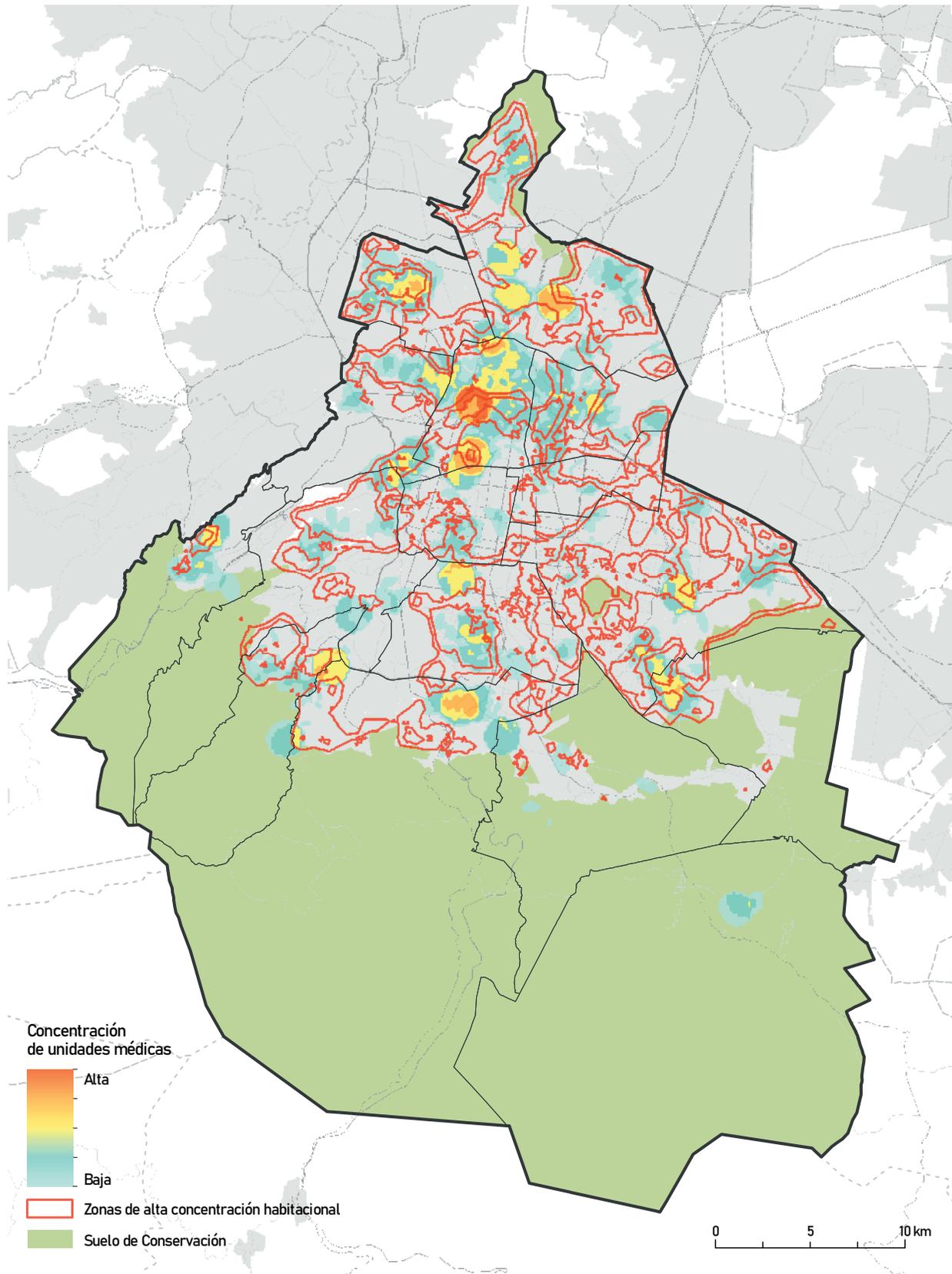
Mapa 8. Concentración de viviendas habitadas, equipamientos educativos, salud y espacio público



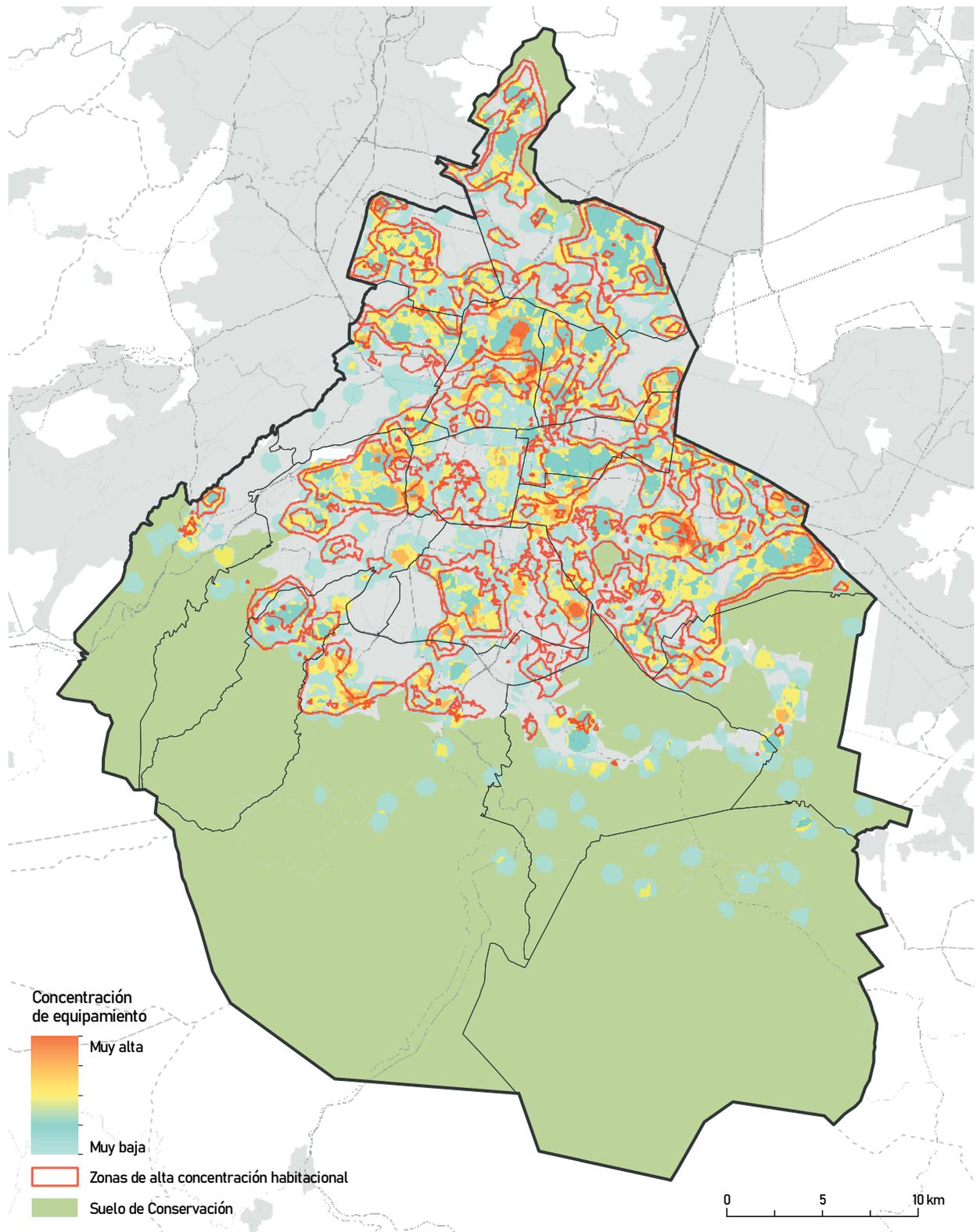
Mapa 9. Concentración de viviendas habitadas, equipamientos educativos, salud y espacio público



Mapa 10. Concentración de equipamientos con mayor relación a la vivienda 2020



Mapa 11. Concentración de equipamientos con mayor relación a la vivienda 2020



Fuente: Elaboración propia con base en el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE, 2020).

Su relación con la vivienda refleja que las zonas de alta concentración habitacional y las zonas de alta concentración de equipamiento de educación básica, unidades médicas y espacio público en una relación de proximidad, no son ampliamente coincidentes. No obstante, los equipamientos de educación son los que mayor relación presentan identificando áreas coincidentes en cada una de las alcaldías. No sucede lo mismo con los servicios médicos que se vislumbran mayormente en la alcaldía Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero y Tlalpan, mientras que el espacio público encuentra similitud sólo en Iztapalapa. Es así como a partir de la concentración de vivienda, aunado a la concentración de equipamientos, se definen zonas ampliamente servidas en niveles altos a muy altos a partir de estos tres aspectos.

Retos de gestión institucional, instrumental y político-social

La Constitución de la Ciudad de México establece que la política de vivienda será ejecutada por un organismo público descentralizado que facilite el acceso a las personas, familias y grupos sociales a una vivienda adecuada, con las condiciones previstas en ella, para el beneficio individual, el fortalecimiento del patrimonio familiar y la convivencia social.

Para la atención de vivienda dirigida a sectores de menores ingresos sólo se cuenta con el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI). Éste, a pesar de los avances que ha logrado, no cuenta con la fortaleza institucional ni con los instrumentos normativos, fiscales, financieros y de gestión que permitan atender y conducir de mejor manera la producción de vivienda en la Ciudad, de modo que favorezca la inclusión y disminuya la desigualdad prevaleciente.

El INVI estima que la demanda anual de nuevas viviendas es de 45,000 a 48,000 unidades. En el año 2019 el INVI atendió 16,147 solicitudes de vivienda nueva y mejoramiento en sus dos principales programas: Vivienda en Conjunto y Mejoramiento de Vivienda, lo que representa un tercio de la demanda estimada. Las acciones realizadas se reflejan en el otorgamiento de créditos para vivienda nueva con características sustentables, mejoramientos de vivienda también con esquemas de sustentabilidad, y ayudas de renta a familias que habitan en zonas de riesgo.

Durante 2019, el Instituto de Vivienda terminó 2,406 viviendas y 41 locales en 56 predios ubicados en 10 alcaldías para familias de escasos recursos, lo que redonda en un beneficio para 9,624 habitantes. En el Programa de Mejoramiento de Vivienda se autorizaron 9,484 acciones de vivienda que fueron distribuidas de la siguiente forma: 5,195 financiamientos autorizados para mejoramiento y ampliación de vivienda; 2,407 para vivienda nueva progresiva y 1,882 subsidios para sustentabilidad.

El INVI ofrece atención a riesgos hidrometeorológicos, geológicos y físico-químicos, ayudas de renta, riesgo estructural, desocupación de predio, conclusión de pago de apoyo de renta por entrega de vivienda, acciones de gobierno, casos vulnerables, (expropiaciones), afectación por obras viales, convenios (desocupación, autorización y regularización). También trabaja en la integración de expedientes para el envío a Notarías a partir de la publicación del Programa General de Regularización Fiscal. Mediante el Programa Condominio Familiar es posible la regularización de las construcciones existentes en un predio que cuente con escritura mediante el Régimen de Propiedad en Condominio, apoyando a las familias a través de facilidades administrativas y fiscales.

Síntesis de la problemática

En síntesis, el principal problema en materia habitacional que se detecta en la Ciudad de México es la falta de asequibilidad y de ubicación de una vivienda adecuada. Los altos precios del suelo y, por consiguiente, de las viviendas, condicionan el acceso a una solución no solamente digna, sino a una ubicación poco favorable en el sentido de la cercanía a fuentes de empleo, servicios, transporte y espacios públicos que se han concentrado, principalmente, en la zona centro de la Ciudad.

El mismo Programa General de Desarrollo 2040 reconoce que “persiste una desigualdad en el acceso a la vivienda, motivada en gran parte por el encarecimiento del suelo”, por lo que los sectores de menores ingresos en la CDMX tienen dificultades para ver su demanda atendida plenamente. La principal solución habitacional es la vivienda nueva bajo una perspectiva de mercado que atiende al sector formal y que es capaz de contratar financiamiento, mientras que otros esquemas de acceso a crédito son limitados. La falta de alternativas ha repercutido en mayores niveles de pobreza, hacinamiento, condiciones sanitarias y convivencia. Otra consecuencia fácilmente observable es la ocupación irregular del suelo de conservación y en zonas de alto riesgo.⁶¹

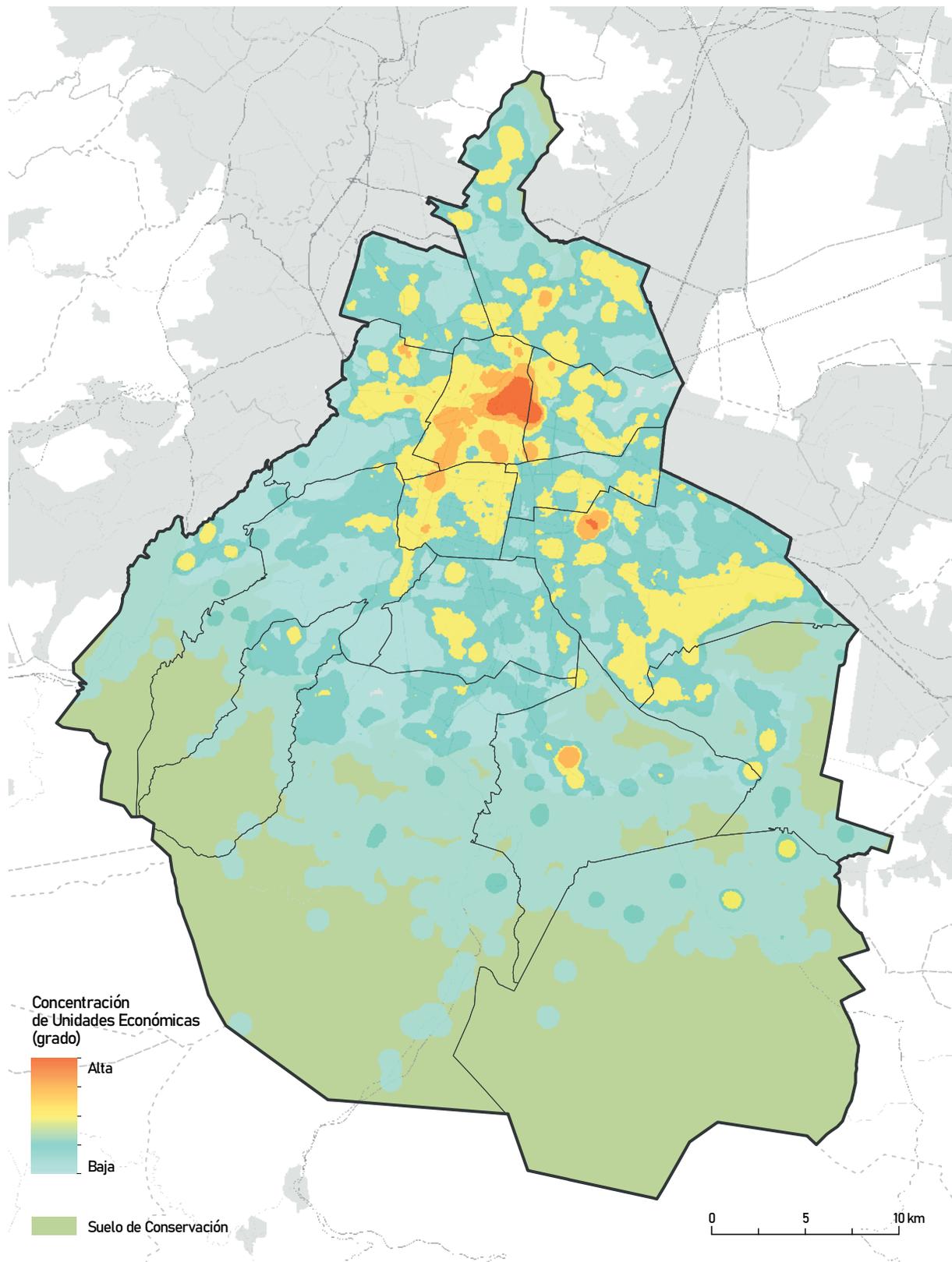
En muchos casos, la vivienda se ubica en las periferias de la Ciudad o en municipios aledaños a ésta. Además, parte del parque habitacional desarrollado en los últimos años se ha ido ubicando en zonas de riesgo, no aptas o no consideradas en la planeación para ser habitadas. El modelo de vivienda que impera en la capital, visto desde el punto de vista tanto de la oferta como de la demanda, ha privilegiado a aquella población de ingresos altos y ha dejado fuera, por ende, el enfoque de la vivienda social.

La CDMX presenta una diversidad de restricciones geográficas que suponen una amplia gama de soluciones de vivienda en la mancha urbana que ha

61 Gobierno de la Ciudad de México. (2020). Programa General de Desarrollo.

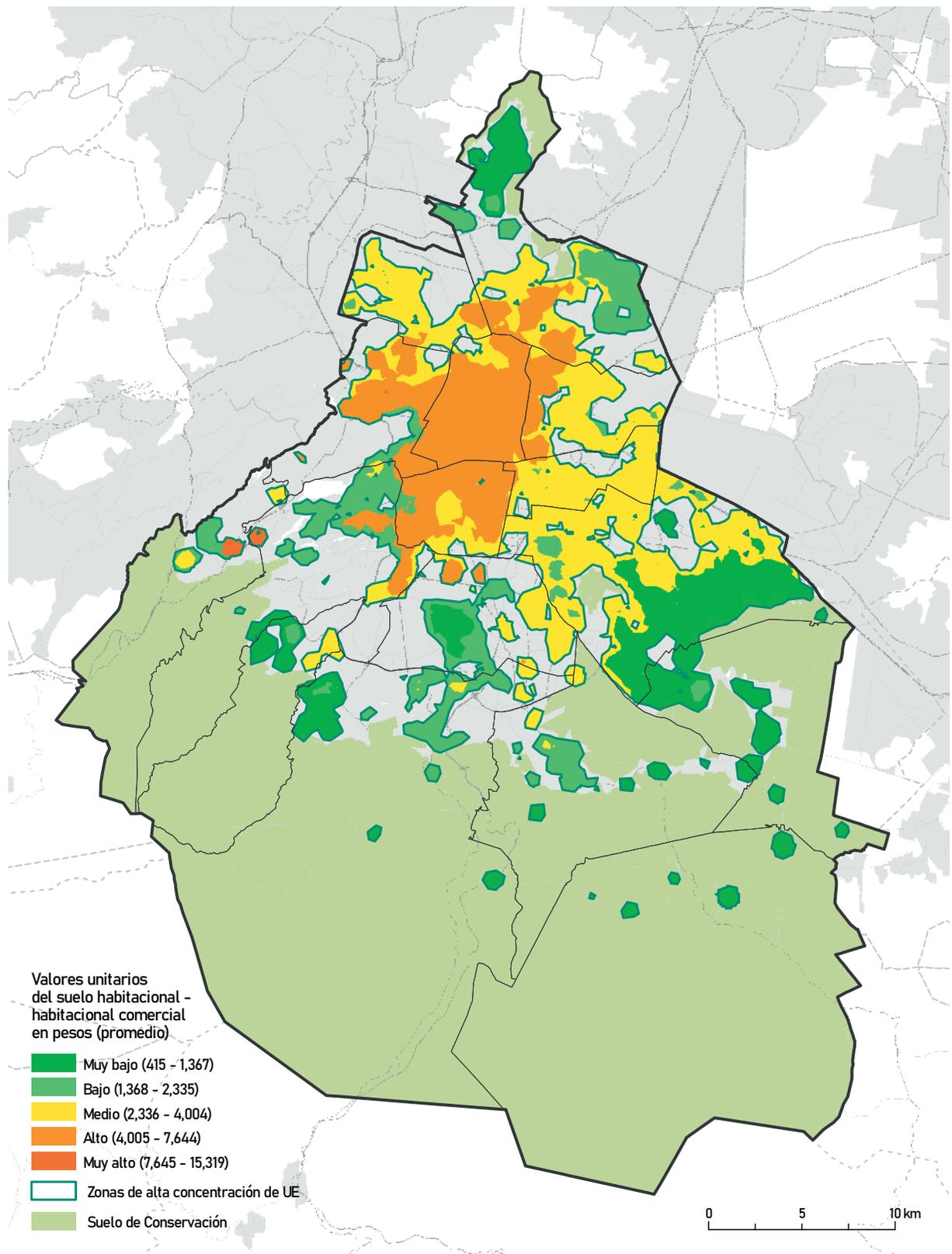
crecido sobre zonas no aptas y a costa del suelo de conservación. El parque habitacional de la CDMX presenta grandes diferencias en el acceso a servicios, infraestructura, espacios verdes y otras ventajas concentradas entre el Centro-Poniente y el Norte, Oriente y Suroriente.

Mapas 12. Concentración de unidades económicas (EU) (DENUE, 2020)



Fuente: INEGI (2020).

Mapa 13. Promedio de valores de precios unitarios (DENUE, 2020)



Fuente: INEGI (2020).

La falta de asequibilidad no solamente afecta a las personas en el sentido de tener que utilizar gran parte de su tiempo en traslados, restándolo del disfrute de otras actividades como la convivencia social, familiar, cultural y el ocio, sino que también tiene efectos en la dinámica diaria en la Ciudad: mayores aglomeraciones, tráfico, contaminación, exceso de demanda de transporte público, problemas para la provisión de servicios básicos, entre otros.

Asimismo, la asequibilidad no sólo debe verse desde la arista de la adquisición, sino también desde otras modalidades como el arrendamiento o la vivienda colectiva, pues la falta de regulación ha permitido que los precios de éstas sean poco accesibles para la población que aún no cuenta con la capacidad de hacerse de una vivienda o que, en todo caso, no está interesada debido a la alta movilidad por motivos laborales y académicos.

Por lo tanto, el nuevo modelo de vivienda debe ser incluyente teniendo por objetivo cerrar las brechas de desigualdad y brindar opciones dignas al alcance de todos tanto para la compra como para modalidades alternativas.