



VIVIENDA

Y  DS

EN MÉXICO

Vivienda y ODS en México

Este documento se elaboró gracias al convenio de colaboración firmado entre ONU-Habitat y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y en el marco del Acuerdo Específico de Colaboración con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) vigente del 20 de agosto de 2014 al 30 de noviembre de 2018.

La presente publicación es una herramienta estratégica dirigida a todos los actores del sector habitacional mexicano para contribuir a impulsar progresivamente la realización del derecho a la vivienda adecuada y a fortalecer su papel central para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en México.

Derechos reservados 2018.

HS Number: HS/002/19S

ISBN Number: (Volume) 978-92-1-132831-8

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio, sin el consentimiento por escrito del titular de los derechos.

© Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat
Impreso en México.

EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD

Las denominaciones usadas y la presentación del material de este informe no expresan la opinión de la Secretaría de las Naciones Unidas en lo referente al estado legal de ningún país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades. Ni tampoco en lo que se refiere a la delimitación de sus fronteras o límites, ni en lo relacionado con su sistema económico o nivel de desarrollo. Los análisis, conclusiones y recomendaciones del informe no reflejan necesariamente los puntos de vista del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ni de su Consejo de Administración, ni de sus Estados miembros.

México, noviembre de 2018.



ONU-Habitat

Maimunah Mohd Sharif

Directora Ejecutiva

Elkin Velásquez Monsalve

Director Regional para América Latina y el Caribe

Pablo Vaggione Pelegrín

Coordinador para México y Cuba

Bernadette Gordyn

Coordinadora del proyecto

Ana Ruiz Nieves

Coordinadora técnica del proyecto

Fernando Aportela

Inês Magalhães

Claude Taffin

Nicola Tollin

Asesoría técnica principal

Thomas Halligan

Celia Izquierdo

Christophe Lalande

Fernanda Lanardoni

Jesús Salcedo

Unidad de Vivienda ONU-Habitat

Diego Pérez Floreán

Coordinación técnica e investigación

Pierre Arnold

Adrián Moredia Valek

Investigación

Treicy Aguilar Hernández

Lourdes Ramos Rosas

Bases de datos, análisis estadístico y apoyo técnico

José Juan Medina Cardona

Jesús Díaz Salgado

Luis Ángel Flores

Teledetección y sistemas de información geográfica

Edith Amaya Mayagoitia

João Campos Rampini

Joaquín Guillemí

Apoyo técnico

Alejandra Torres Hernández

Corrección de estilo

Mariana Castillo López

Diseño Gráfico

INFONAVIT

COORDINACIÓN TÉCNICA

Carlos Zedillo Velasco

Centro de Investigación para el Desarrollo Sostenible (CIDS)

Luis Jeremías Diez-Canedo

Gerencia de Investigación Aplicada y Divulgación de Métodos del CIDS

Emmanuel T. Carballo Gutiérrez

Gerencia de Investigación Aplicada y Divulgación de Métodos del CIDS

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES:

Expert Group Meeting (EGM) sobre Vivienda Sostenible y Agenda 2030:

Fernando Aportela (México), Adolfo Ayuso (Presidencia) César Octavio Castellanos (SEDATU), Jorge Alejandro Chávez Presa (Infonavit), Maartje van Eerd (IHS), Alfredo Garay (UBA), Homero Garza (SHF), Ricardo Luis Godina (Fovissste), Cynthia Goytia (UTDT), Gustavo Gutiérrez (Hábitat para la Humanidad), Tomasz Kotecki (CONAVI), Eduardo López Moreno (ONU-Habitat), Inês Magalhães (Brasil), Enrique Ordaz (INEGI), Vanessa Pérez-Cirera (WWF), Anaclaudia Rossbach (Cities Alliance), Alejandro Rossi (UNOPS), Paulina Saball (Chile), Jesús Salcedo Villanueva (ONU-Habitat), José Luis Samaniego (CEPAL), Patricia Segurado (OPS/OMS), Javier Serrano (Boa Mistura), Claude Taffin (Francia), Nicola Tollin (Universidad del Sur de Dinamarca), Raúl Vallés (UDELAR), Jorge León Wolpert (CONAVI), Carlos Zedillo (Infonavit).

LAV sobre inclusión de grupos vulnerables:

Organización: Anaclaudia Rossbach (Cities Alliance).

Participantes: Fernando Aportela (México), Héctor Becerril (RIVH), Felipe Bogot (Techo, A.C.), Claudia Bustos (Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile), Emmanuel Carballo (INFONAVIT), Jeremías Díez-Canedo (INFONAVIT), Cynthia Goitia (UTDT), Tereza Herling (Cities Alliance), Tomasz Kotecki (CONAVI), Pablo López (CAF), Patricia Rodríguez Gryciuk (Cities Alliance), Tulio Vázquez (UNIAPRAVI), Carlos Zedillo (Infonavit).

Infonavit (Centro de Investigación para el Desarrollo Sostenible):

Karla Aguilar, Jesús Aguirre, Aracely Baca, Lucio Bernal, Rafael Cardona, Francisco Ceballos, Alejandra de la Mora, Josefa Díaz, Rafael Escandón, Jesús Esparza, José Esparza, Carlos Farah, Juan Fronjosá, Selene García, Javier Garcíadiego, Julia Gómez, Hugo Gutiérrez, Mario Gutiérrez, Armando Hashimoto, Álvaro Hernández, José Hernández, Lydia Hernández, Rogelio Hernández, Raúl Jiménez, Brenda López, Javier López, Berenice Martínez, Mariana Lugo, Víctor Minero, Xanat Morales, Ethel Muro, Nora Núñez, Dafne Oliva, Rosa María Ortiz, Martha Pacheco, Alfonso Pérez, Alfredo Phillips, Esmeralda Reyes, María Esther Rodríguez, David Romero, Luis Ruiz, Fernando Santillán, Rodrigo Solé, Judith Soto, María de Lourdes Suárez, Fernando Velasco, Lizbeth Zetina.

ONU-Habitat: José Luis Alcaide, Héctor Bayona, Thomas Casanova, Yanine Cetina, Anamaría Cortés, Eugenia De Grazia, María Elena Espinoza, Tania García, Águeda Gon, Aldo González, Sandra Iglesias, Nayoung Lee, Elisa Meza, René Morales, Samie Raichs, María Cecilia Strikic, Giulia Testori, César Vega y Nataly Vega.

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICES • 8

ACRÓNIMOS y ABREVIATURAS • 11

PRÓLOGO • 14

1

RESUMEN EJECUTIVO • 16
EXECUTIVE SUMMARY • 30

2

INTRODUCCIÓN • 44

3

LA VIVIENDA EN EL CUMPLIMIENTO DE LA
AGENDA 2030 • 50

- 3.1 La vivienda adecuada:
un derecho humano • 51
- 3.2 La vivienda en las agendas globales • 54
- 3.3 La vivienda en el centro del desarrollo
sostenible • 58

4

LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN MÉXICO:
UN MARCO GENERAL • 68

- 4.1 Evolución de las políticas de vivienda
en México • 70
 - 4.1.1 1960-1992: promoción e intervención directa
en el sector habitacional • 70
 - 4.1.2 1992-2006: la adopción de un enfoque
facilitador • 72
 - 4.1.3 2006-actualmente: hacia la consolidación
de un nuevo sistema de vivienda y el enfoque
orientado hacia las agendas globales
de desarrollo sostenible • 75
- 4.2 Marco normativo e institucional
de la vivienda en México • 80
 - 4.2.1 Marco normativo • 80
 - 4.2.2 Marco institucional • 82

5

LA VIVIENDA EN EL CENTRO DE LOS ODS
EN MÉXICO:
SEIS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS • 90

6

IMPULSAR LA VIVIENDA
SOCIAL INTRAURBANA • 106

- 6.1 Diagnóstico • 107
 - 6.1.1 Expansión urbana y localización periférica de la
oferta de vivienda • 110
 - 6.1.2 Elevado precio del suelo para vivienda
en zonas consolidadas • 112
 - 6.1.3 Debilidad del marco normativo
e institucional local • 116
- 6.2 Contribución al cumplimiento
de los ODS • 118
- 6.3 Propuestas • 121

7

FAVORECER EL ACCESO DE LOS GRUPOS VULNERABLES A LA VIVIENDA ADECUADA • 132

7.1 Diagnóstico • 133

7.1.1 Rezago habitacional de los grupos vulnerables • 134

7.1.2 Acceso limitado a la vivienda adecuada para grupos vulnerables • 144

7.2 Contribución al cumplimiento de los ODS • 156

7.3 Propuestas • 160

8

FOMENTAR LA VIVIENDA SOCIAL EN RENTA • 172

8.1 Diagnóstico • 173

8.1.1 Panorama general de la vivienda en renta en México • 174

8.1.2 Elevado precio de la vivienda e informalidad en el mercado de arrendamiento • 178

8.1.3 Desarticulación del marco normativo para la vivienda social en renta • 182

8.2 Contribución al cumplimiento de los ODS • 186

8.3 Propuestas • 190

9

INTERVENIR EL TEJIDO URBANO DEFICITARIO • 202

9.1 Diagnóstico • 203

9.1.1 Asentamientos precarios • 204

9.1.2 Grandes conjuntos periféricos • 215

9.1.3 Zonas degradadas en áreas intraurbanas • 220

9.1.4 Espacios residenciales cerrados • 225

9.2 Contribución al cumplimiento de los ODS • 228

9.3 Propuestas • 233

10

REDUCIR EL IMPACTO AMBIENTAL DE LA VIVIENDA E INCREMENTAR SU RESILIENCIA • 256

10.1 Diagnóstico • 257

10.1.1 Degradación ambiental causada por la expansión urbana • 259

10.1.2 Exposición de la vivienda ante desastres naturales y climáticos • 265

10.1.3 Normativas y programas para reducir el impacto ambiental y climático del desarrollo urbano • 270

10.1.4 Instrumentos financieros existentes para la prevención y reducción de desastres • 278

10.2 Contribución al cumplimiento de los ODS • 282

10.3 Propuestas • 285

11

OPTIMIZAR EL CICLO DE VIDA DE LA VIVIENDA • 294

11.1 Diagnóstico • 295

11.1.1 Modelo no sostenible de producción de vivienda • 298

11.1.2 Consumo excesivo de recursos en la vivienda • 303

11.1.3 Normativas y programas para reducir el consumo de recursos de la vivienda • 305

11.2 Contribución al cumplimiento de los ODS • 314

11.3 Propuestas • 317

12

CONCLUSIONES • 332

ANEXO: SÍNTESIS DE LÍNEAS DE ACCIÓN POR ODS • 341

BIBLIOGRAFÍA • 442

ÍNDICES

1

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

- Imagen 3.1** Los siete elementos de la vivienda adecuada • 53
- Imagen 3.2** Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 • 57
- Imagen 3.3** Evolución de la concepción sobre la vivienda en las agendas globales • 59
- Imagen 4.1** Evolución del enfoque del sector vivienda en México y en las agendas globales • 78
- Imagen 9.1** Asentamiento precario en Ciudad del Carmen, Campeche • 204
- Imagen 9.2** Conjuntos habitacionales periféricos en Tlajomulco, Jalisco • 215
- Imagen 9.3** Barrio Tepito, Ciudad de México • 220
- Imagen 9.4** Barrios cerrados en la periferia oriente de Querétaro • 225
- Imagen 11.1** Ciclo de vida de la vivienda (producción y consumo) • 298

2

ÍNDICE DE MAPAS

- Mapa 6.1** Manzanas intraurbanas vacantes o subutilizadas y manzanas con vivienda deshabitada en la aglomeración urbana de Monterrey • 115
- Mapa 7.1** Porcentaje de viviendas en situación de rezago por municipio • 143
- Mapa 7.2** Hogares que cambiaron de residencia para resguardarse de la delincuencia, 2017 • 153

Mapa 8.1 Viviendas en renta con relación al total de viviendas particulares habitadas por municipio, según el quintil de ingreso de los hogares • 176

Mapa 9.1 Aproximación de los asentamientos precarios en la aglomeración urbana de la Ciudad de México a partir del cálculo de indicadores espaciales del CPI Extendido • 206

Mapa 9.2 Aproximación de los asentamientos precarios en la aglomeración urbana de Guadalajara a partir del cálculo de indicadores espaciales del CPI Extendido • 207

Mapa 9.3 Aproximación de los asentamientos precarios en la aglomeración urbana de Monterrey a partir del cálculo de indicadores espaciales del CPI Extendido • 208

Mapa 9.4 Porcentaje de viviendas deshabitadas por manzana del centro histórico de Puebla • 222

Mapa 10.1 Porcentaje de áreas verdes por km² en las aglomeraciones urbanas de Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey • 262

Mapa 10.2 Viviendas dañadas por desastres naturales en los años 2000-2016 y sismos de septiembre 2017 • 269

Mapa 11.1 Parque habitacional existente (2010) y acuíferos con déficit hídrico por categoría (2014) • 306

3

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 3.1 Contribución de la vivienda sostenible al cumplimiento de las metas de los ODS • 61

Gráfica 6.1 Viviendas financiadas por los ONAVIS por tipo de PCU, 2014-2017 • 109

Gráfica 6.2 Viviendas inscritas en el RUV por precio de vivienda, 2014-2017 • 113

Gráfica 6.3 Vivienda vigente en el RUV por precio de vivienda y PCU, 2014-2017 • 113

Gráfica 6.4 Contribución de la vivienda social intraurbana al cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible • 118

Gráfica 7.1 Porcentaje del monto total de financiamiento para atender el rezago habitacional en México entre 2008 y 2016, por tipo de solución habitacional • 140

Gráfica 7.2 Porcentaje de viviendas en rezago de acuerdo con características seleccionadas del jefe del hogar principal • 142

Gráfica 7.3 Monto de subsidios para vivienda otorgados por la CONAVI y el Fonhapo, 2012-2017 (millones de pesos de 2016) • 146

Gráfica 7.4 Porcentaje de subsidios otorgados por la CONAVI por organismo de vivienda, 2012-2017 • 147

Gráfica 7.5 Ingreso corriente mensual de los hogares urbanos y rurales por entidad federativa, 2016 • 148

Gráfica 7.6 Montos y distribución de financiamientos a la vivienda otorgados por los ONAVIS y montos de subsidios federales para la vivienda por género, 2010-2017 • 151

Gráfica 7.7 Contribución de favorecer el acceso de los grupos vulnerables a la vivienda adecuada al cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible • 156

Gráfica 8.1 Tipo de tenencia de vivienda por tamaño de localidad, 2016 • 174

Gráfica 8.2 Proporción de hogares por tipo de tenencia (renta y préstamo) e ingreso mensual, 2016 • 178

Gráfica 8.3 Número de años en que los hogares tardarían en pagar el precio promedio de una vivienda y el precio de una vivienda económica con y sin subsidio máximo, por decil de ingreso • 179

Gráfica 8.4 Contribución de la vivienda social en renta al cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible • 186

Gráfica 9.1 Contribución de intervenir el tejido urbano deficitario al cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible • 228

Gráfica 10.1 Superficie protegida y bajo manejo sostenible en México • 270

Gráfica 10.2 Impactos financieros anuales de los desastres naturales y climáticos y presupuesto ejercido por el FONDEN, 2000-2016 • 281

Gráfica 10.3 Contribución de reducir el impacto ambiental de la vivienda e incrementar su resiliencia al cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible • 282

Gráfica 11.1 Emisiones de GEI relativas al sector de energía, de procesos industriales y uso de productos, 2015 • 299

Gráfica 11.2 Emisiones netas de GEI por sector 1996-2016 y proyección de emisiones a 2030 • 302

Gráfica 11.3 Emisiones netas de GEI del sector residencial 1996-2016 y proyección de emisiones a 2030 • 304

Gráfica 11.4 Contribución de optimizar el ciclo de vida de la vivienda al cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible • 314

Gráfica 12.1 Síntesis de alineación de las líneas de acción con los Objetivos de Desarrollo Sostenible • 338

4

ÍNDICE DE RECUADROS

Recuadro 6.1 Perímetros de Contención Urbana (PCU) • 108

Recuadro 7.1 Metodología de ONU-Habitat para la estimación del rezago habitacional en México • 135

Recuadro 7.2 Metodología de ONU-Habitat para la estimación de las soluciones habitacionales en México • 136

Recuadro 9.1 Programas federales para el mejoramiento de asentamientos precarios • 210

Recuadro 9.2 Principios generales para las intervenciones en los tejidos urbanos deficitarios • 233

Recuadro 10.1 Servicios ecosistémicos • 258

Recuadro 10.2 Programas federales para la adaptación al cambio climático y la reducción del impacto ambiental • 272

Recuadro 11.1 Normativas, herramientas y programas para impulsar la vivienda sostenible en México • 307

5

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 4.1 Actores involucrados en la organización institucional de la vivienda, desarrollo urbano y ordenamiento territorial • 83

Tabla 7.1 Rezago habitacional por componente • 137

Tabla 7.2 Soluciones asociadas al rezago habitacional • 138

Tabla 9.1 Porcentaje de población, viviendas y manzanas en conjuntos habitacionales cerrados y manzanas que restringen totalmente el acceso al peatón • 227

Tabla 10.1 Cambio de uso de suelo y tasa anual de cambio • 261

Tabla 10.2 Daños ocasionados por desastres naturales, climáticos y antrópicos, 2000-2016 • 267

Tabla 10.3 Viviendas dañadas por tipo de fenómeno, 2000-2016 • 268

Tabla 11.1 Emisiones nacionales de Gases de Efecto Invernadero según el escenario tendencial y las metas no condicionadas del Acuerdo de París, 2020-2030 • 296

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ACNUDH: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

AGEB: Área geoestadística básica

ANP: Áreas Naturales Protegidas

BANOBRAS: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CESCR: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

CENAPRED: Centro Nacional de Prevención de Desastres

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CFE: Comisión Federal de Electricidad

CIDOC: Centro de Investigación y Documentación de la Casa

CMDPDH: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos

CMIC: Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción

CNDH: Comisión Nacional de Derechos Humanos

CO₂eq: Dióxido de carbono equivalente

COFEMER: Comisión Federal de Mejora Regulatoria

Colmex: El Colegio de México

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

Conacyt: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

CONAGUA: Comisión Nacional del Agua

CONAFOR: Comisión Nacional Forestal

CONAFOVI: Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (hoy CONAVI)

CONAPO: Consejo Nacional de Población

CONASAMI: Comisión Nacional de los Salarios Mínimos

CONAVI: Comisión Nacional de Vivienda (antes CONAFOVI)

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Corett: Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (hoy INSUS)

CPI: Índice de las Ciudades Prósperas (siglas en inglés)

CPTED: Prevención del Crimen a través del Diseño Ambiental (siglas en inglés)

DEEVí: Diseño Energéticamente Eficiente de la Vivienda

DUIS: Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (hoy PUE)

DC: Desarrollos Certificados (hoy PUE)

ECUVE: Evaluación Cualitativa de la Vivienda y su Entorno

EGM: Reunión del Grupo de Expertos (siglas en inglés)

ENIGH: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares

ENOE: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo

ENVIPE: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública

EPE: Empresa Productiva del Estado

Foga: Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda

Fonadin: Fondo Nacional de Infraestructura

Fonagavip: Fondo Nacional de Garantías para la Vivienda Popular

FONDEN: Fondo de Desastres Naturales

Fonhapo: Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares

FOPREDEN: Fondo para la Prevención de Desastres Naturales

Fovi: Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda

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

GFDRR: Global Facility for Disaster Reduction and Recovery

Gg CO₂eq: Giga gramos de dióxido de carbono equivalente

GIZ: Agencia Alemana de Cooperación Internacional

HIC-AL: Habitat International Coalition - América Latina

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social

IMCO: Instituto Mexicano para la Competitividad

Indeco: Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (extinto)

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

INECC: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático

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

INMUJERES: Instituto Nacional de Mujeres

INSUS: Instituto Nacional del Suelo Sustentable (antes Corett)

INVI: Instituto de Vivienda de la Ciudad de México

IPCC: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático

ISSFAM: Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

ITAM: Instituto Tecnológico Autónomo de México

ITDP: Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (siglas en inglés)

IVC: Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires

LAV: Laboratorio de Vivienda de la UHPH (ver UHPH)

LGAH: Ley General de Asentamientos Humanos

LGAHOTDU: Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

LGEEPA: Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Mt CO₂eq: Megatonelada de dióxido de carbono equivalente

MXN: Peso mexicano

NAMA: Acciones Nacionalmente Apropriadas de Mitigación (siglas en inglés)

NAU: Nueva Agenda Urbana

NDC: Contribuciones Nacionalmente Determinadas (siglas en inglés)

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development (ver OCDE)
OEO: Organismo Ejecutor de Obras
OIT: Organización Internacional del Trabajo
ONAVIS: Organismos Nacionales de Vivienda
ONG: Organización no gubernamental
ONU-Habitat: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
OREVIS: Organismos Estatales de Vivienda
PAOT: Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México
PEFDV: Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda
PCU: Perímetros de Contención Urbana
PFV: Programa Financiero de Vivienda
PMBC: Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario
PMDU: Programa Municipal de Desarrollo Urbano
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNV: Programa Nacional de Vivienda
PPR: Programa de Prevención de Riesgos
PRODEFOR: Programa para el Desarrollo Forestal
PROSOC: Procuraduría Social de la Ciudad de México
PUE: Polígonos Urbanos Estratégicos (antes DC y DUIS)
REDIM: Red por los Derechos de la Infancia en México
RICS: Revista Ingeniería civil sostenible y urbanismo
RUV: Registro Único de Vivienda
SAHOP: Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (extinta)

SAAVi: Simulador de Ahorro de Agua en la Vivienda
SEDATU: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social
SEDUyM: Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano del Estado de México
SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENER: Secretaría de Energía
SGM: Servicio Geológico Mexicano
SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SHF: Sociedad Hipotecaria Federal
SIV: Sistema Institucional de Vivienda
SMG: Salario Mínimo General
SNIIV: Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda
Sofomes: Sociedades Financieras de Objeto Múltiple
SRA: Secretaría de la Reforma Agraria
UHPH: Plataforma de Prácticas del Hábitat Urbano (siglas en inglés)
UMA: Unidad de Medida y Actualización
UNEP: Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (siglas en inglés)
Unesco: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (siglas en inglés)
UNISDR: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (siglas en inglés)
USD: Dólar estadounidense (siglas en inglés). El tipo de cambio utilizado en este estudio es de 1 USD = MXN 18.5
VSMG: Veces el Salario Mínimo General
ZAP: Zonas de Atención Prioritaria

PRÓLOGO

El marco internacional de los derechos humanos reconoce el derecho de cada individuo a un nivel de vida adecuado, incluyendo una vivienda adecuada. Este derecho es relevante para todos los Estados que han ratificado tratados internacionales en relación con la vivienda adecuada y que se han comprometido a proteger esta prerrogativa humana, mediante declaraciones internacionales, planes de acción o documentos de resultados de conferencias globales. Cada persona, independientemente de su raza, género, nacionalidad, etnia, idioma, religión, o cualquier otro estatus, tiene el derecho inalienable a una vivienda adecuada para vivir en paz, seguridad y dignidad.

La Nueva Agenda Urbana, un acelerador de los 17 Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y de buena parte de sus 169 metas, reconoce el derecho a una vivienda adecuada y el mejoramiento de los asentamientos precarios como elementos fundamentales para el cumplimiento de los derechos humanos y como requisitos para el desarrollo urbano sostenible. Una vivienda adecuada garantiza la mejora continua de las condiciones de vida de todas las personas y el disfrute de otros derechos económicos, sociales y culturales.



La Constitución Política de México establece, en su artículo 1.º, el compromiso del Estado de lograr la protección más amplia para todas las personas en el campo de los derechos humanos, y en su artículo 4.º reconoce el derecho de toda familia a una vivienda digna y decorosa.

Como en gran parte del mundo, en México, el pleno cumplimiento del derecho a una vivienda adecuada —un concepto más allá de cuatro paredes y un techo— está lejos de ser alcanzado para toda su población, en especial para sus grupos más vulnerables. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) estima que, al menos, 38.4 % de la población de México habita en una vivienda no adecuada; es decir, en condiciones de hacinamiento, o hecha sin materiales duraderos, o que carece de servicios mejorados de agua o saneamiento.

La estimación de la vivienda no adecuada podría ser sustancialmente mayor si se considera la ubicación de la vivienda en áreas de riesgo y la ausencia de seguridad en la tenencia de la tierra como factores de precariedad y vulnerabilidad; el número de personas que habitan en desarrollos de vivienda alejados de las áreas urbanas consolidadas, donde las fuentes de empleo y los servicios públicos de buena calidad son insuficientes, y aquellos que residen en viviendas que no están lo suficientemente adaptadas a las condiciones climáticas, a sus necesidades físicas o a su identidad cultural, consecuencia de un modelo de producción en masa que, en gran medida, no ha tenido en cuenta condiciones territoriales específicas.

La magnitud de este reto debe reflejarse, en el corto plazo, en todas aquellas políticas de vivienda que pretendan contribuir a lograr el derecho a una vivienda adecuada. Esto exige que el sector público, junto con la sociedad civil, la academia y el sector privado, redoblen sus esfuerzos para cerrar de manera progresiva la brecha entre las normas nacionales e internacionales sobre el derecho a una vivienda adecuada, y reconozcan la realidad que experimentan millones de mexicanos. Siguiendo el enfoque de ONU-Habitat “Vivienda al Centro”, mejorar las cualidades de la vivienda hasta alcanzar condiciones adecuadas para todos es esencial para que México logre los objetivos establecidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Vivienda y ODS en México está dirigido a todos los actores del sector habitacional mexicano. Busca contribuir a la realización del derecho a una vivienda adecuada para todos, al tiempo que respalda el papel central del sector en el cumplimiento de la Agenda 2030 en México.

Este estudio, parte de una colaboración técnica de dos años entre ONU-Habitat y el Instituto Nacional del Fondo de Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), presenta un conjunto de directrices estratégicas, propuestas y líneas de acción. Su aplicación requiere la participación de todos los actores interesados en el desarrollo de un marco institucional, regulatorio, programático y financiero que permita al sector de la vivienda ser un elemento clave de la prosperidad compartida, basado en el principio global de no dejar a nadie ni a ningún lugar atrás.



Maimunah Mohd Sharif
Subsecretaria General de las Naciones Unidas
Directora Ejecutiva de ONU-Habitat



RESUMEN EJECUTIVO

Vivienda y ODS en México

El derecho a una vivienda adecuada es reconocido como parte fundamental del derecho a un nivel de vida adecuado, de acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

El concepto de vivienda adecuada como un derecho y su vínculo con el desarrollo urbano sostenible ha evolucionado de manera sustancial en las últimas cuatro décadas. Entre 1976 y 2016 se avanzó significativamente en la forma en que los gobiernos han abordado la vivienda como un componente central en los procesos de urbanización inclusiva y como un motor para el desarrollo sostenible.

La Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I) de 1976 reconoce la necesidad de generar acciones para mejorar las condiciones y servicios básicos de los asentamientos humanos. En Hábitat II (1996) se estableció el compromiso de los gobiernos para lograr el pleno goce del derecho a la vivienda adecuada identificándola como un componente fundamental para satisfacer las crecientes necesidades de la urbanización. En Hábitat III (2016), junto con la promulgación de la Nueva Agenda Urbana (NAU), se colocó a la vivienda adecuada en el centro del desarrollo sostenible como un instrumento para lograr la urbanización incluyente, planificada y sostenible y una fuerza transformadora para afrontar retos como el cambio climático, la pobreza, la exclusión y la desigualdad.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible — acuerdo global entre los Estados miembros de las Naciones Unidas que incide en las causas estructurales de la pobreza, combatir las desigualdades y generar oportunidades para mejorar la calidad de vida de la población, en un marco de desarrollo sostenible y de derechos humanos— reconoce el derecho a una vivienda adecuada y la mejora de los asentamientos precarios como elementos fundamentales para una urbanización inclusiva y sostenible. En su meta 11.1 declara que se buscará: “De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales”.

La Agenda 2030 considera que la vivienda y los asentamientos humanos tienen un papel instrumental para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como para garantizar el cumplimiento de otros derechos humanos. En este contexto, la vivienda adecuada es concebida, más allá del espacio físico delimitado por cuatro paredes y un techo, como parte de un marco holístico en el que se convierte en un elemento central del desarrollo sostenible.

La Vivienda al Centro, enfoque global planteado por ONU-Habitat en 2015, coloca a las personas y los derechos humanos en el primer plano de las políticas de desarrollo urbano sostenible, a fin de no dejar a nadie ni a ningún lugar atrás, e incluye objetivos a nivel nacional y local. A escala nacional, promueve la integración de la vivienda en las políticas urbanas y su inserción en las acciones estratégicas de colaboración

internacional sobre urbanización planificada. En lo local, busca reforzar el vínculo entre vivienda, planificación y gestión urbana para mejorar las condiciones de vida de las personas y del desarrollo de las ciudades.

Este enfoque reconoce que la vivienda contribuye, de manera directa o indirecta, al cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y muchas de las 169 metas que los conforman. A su vez, diversas metas de los ODS coadyuvan a la realización del derecho a la vivienda adecuada, no sólo aquellas centradas en el espacio doméstico, sus instalaciones, su entorno inmediato o la forma de habitarlo, sino también a través de la reducción de las tasas de pobreza y hambre, al acceso a la salud y educación, la eliminación de la brecha de género, el incremento de los niveles de inclusión e igualdad socioeconómica, entre muchos otros. Asimismo, la vivienda es un componente central para el cumplimiento de otras agendas globales como el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre financiación para el desarrollo, el Acuerdo de París sobre cambio climático y la Nueva Agenda Urbana.

La política de vivienda en México: un marco general

En los últimos 60 años, es posible identificar distintas etapas en la política habitacional mexicana que se corresponden, en términos generales, tanto con la evolución de la perspectiva sobre el papel que los gobiernos deberían

desempeñar en relación con la provisión habitacional, como con la conceptualización de la vivienda en las agendas globales.

En una primera etapa, desde los años sesenta a los inicios de los noventa, el Estado mexicano basó sus acciones en un modelo intervencionista caracterizado por una regulación pública del suelo y la definición de criterios de localización de la oferta habitacional. En la segunda etapa, el Estado aportó apoyo financiero de las acciones de vivienda realizadas por el sector privado, situación que, aunque permitió consolidar la viabilidad financiera de los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS), tuvo significativos efectos negativos sobre la gestión del crecimiento urbano, la provisión de servicios públicos y la calidad del parque de vivienda debido a la relajación de los criterios reguladores en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y promoción pública de vivienda.

A partir de 2006 hasta la actualidad, aunque prevalece el enfoque liberalizador del suelo y la vivienda, una tercera etapa puede ser caracterizada por un proceso de mayor coordinación entre la política habitacional y la de desarrollo urbano, al amparo de un nuevo marco normativo e institucional y de los principios señalados en las agendas globales sobre vivienda adecuada y ciudades sostenibles.

Grandes retos persisten en el sector habitacional en México, relacionados con la exclusión social, la desigualdad económica y la degradación ambiental:

- La persistencia de altos niveles de rezago habitacional que impactan particularmente a los grupos más vulnerables.
- Un modelo de construcción habitacional formal basado en el financiamiento y subsidio para la adquisición de viviendas terminadas localizadas en zonas periféricas, desconectadas y de escasa consolidación. Este modelo favorece el proceso de acelerada expansión urbana en baja densidad observado en las ciudades mexicanas durante las últimas décadas.
- Desequilibrios ambientales producidos por la construcción masiva de vivienda sobre suelos agrícolas o de preservación ambiental, así como una ineficiente gestión de los asentamientos humanos frente a los riesgos naturales y climáticos.

La vivienda en el centro de los ODS en México: seis orientaciones estratégicas

El presente documento propone seis orientaciones estratégicas para abordar los desafíos identificados, considerando a la vivienda como un sector crucial en las acciones nacionales para cumplir con la Agenda 2030:

- 1.** Impulsar la vivienda social intraurbana (desarrollado en el capítulo 6)
- 2.** Favorecer el acceso de los grupos vulnerables a la vivienda adecuada (cap. 7)
- 3.** Fomentar la vivienda social en renta (cap. 8)
- 4.** Intervenir el tejido urbano deficitario (cap. 9)
- 5.** Reducir el impacto ambiental de la vivienda e incrementar su resiliencia (cap. 10)
- 6.** Optimizar el ciclo de vida de la vivienda (cap. 11)

Impulsar la vivienda social intraurbana

La liberalización del sector habitacional ha contribuido a la localización de la vivienda en áreas periurbanas, donde el precio del suelo es más bajo que en áreas urbanas consolidadas.

Del total de las más de 2.2 millones de unidades construidas entre 2014 y 2017 con financiamiento de ONAVIS, sólo 8 % está localizado en zonas urbanas plenamente consolidadas. En términos de viviendas económicas, por debajo de MXN 311 450 (USD 16 835) en 2017, únicamente el 2.9 % de la oferta se construyó en áreas consolidadas, mientras que el 73 % se ubicó en zonas periurbanas desconectadas de fuentes de empleo, servicios urbanos y redes de transporte.

El esquema de asignación de subsidios vigente no recompensa la localización adecuada de vivienda. Los incentivos ofrecidos por la CONAVI resultan insuficientes: el monto diferencial del subsidio para una unidad ubicada en zonas consolidadas de la ciudad y otra de similares características localizada en áreas periféricas es de sólo MXN 7350 (USD 397), monto que no compensa el mayor precio del suelo en zonas con acceso a fuentes de empleo, equipamientos e infraestructura.

La desconexión entre las políticas urbanas y territoriales y las de vivienda han favorecido la acelerada expansión de las ciudades mexicanas. ONU-Habitat estima que entre 1980 y 2017 la población de las zonas urbanas creció a un ritmo anual de 2.4 %, mientras que la superficie de las ciudades lo hizo al 5.4 %. A la par, el

suelo intraurbano es utilizado de manera poco eficiente, ya que se calcula que, en las principales ciudades del país, existen 85 000 hectáreas de suelo intraurbano subutilizado que podrían albergar 3.3 millones de viviendas nuevas; es decir, 46 % de las que necesaria entre 2017 y 2030 para atender la demanda de nuevos hogares.

Si se multiplicara por dos la intensidad de edificación en áreas intraurbanas subutilizadas se podría frenar, casi por completo, el proceso de expansión urbana que aqueja a las ciudades mexicanas, al menos hasta 2030. Esto se podría lograr, por ejemplo, aumentando la densidad de lotes con viviendas de un piso a edificaciones multifamiliares de dos o tres niveles. Para impulsar la vivienda social en esos espacios es necesario facilitar la oferta de suelo intraurbano, mediante el fortalecimiento del marco normativo local, instrumentos urbanísticos que activan la venta del suelo apto para vivienda e impulsar fuentes de financiamiento, incluyendo garantías financieras y de pago oportuno, para proyectos de vivienda social en zonas intraurbanas.

Favorecer el acceso de los grupos vulnerables a la vivienda adecuada

ONU-Habitat estima que en 2016 existían 12.6 millones de viviendas en condición de rezago habitacional (38.4 % de las viviendas particulares habitadas en el país). El rezago afecta principalmente a los grupos más vulnerables de la población: hogares con bajos ingresos, trabajadores informales, mujeres, indígenas, jóvenes y desplazados por la violencia para quienes,

además, el acceso a una vivienda adecuada se produce en condiciones de mayor dificultad.

La actual política de financiamiento habitacional concentra sus acciones en grupos de población con empleo formal e ingreso suficiente para obtener un crédito hipotecario. Esto favorece a regiones con alto dinamismo económico, lo que induce un importante desequilibrio territorial norte-sur a nivel nacional; más del 50 % de las viviendas construidas en las últimas dos décadas se localizan en sólo 8 de los 32 estados: Nuevo León, Estado de México, Jalisco, Ciudad de México, Chihuahua, Baja California, Guanajuato y Tamaulipas. Los estados del sursureste, con alta prevalencia de tasas de pobreza, población indígena y rezago habitacional han sido subatendidos por los programas actuales de vivienda.

Este modelo incentiva la construcción de vivienda nueva terminada, lo que no corresponde con las necesidades de la población. Se estima que sólo 10.5 % de las viviendas en condición de rezago necesitan ser reemplazadas por una nueva unidad, mientras que 89.5 % requiere de acciones de mejoramiento, ampliación, construcción en terreno propio o provisión de infraestructura.

Es necesario ubicar a los grupos más vulnerables en el centro de las acciones de vivienda adecuada. Este requiere adecuar los programas de vivienda a las características específicas del territorio y a las condiciones socioculturales de cada grupo vulnerable. Favorecer el acceso de los grupos vulnerables a la vivienda adecuada requiere reforzar la articulación de las políticas

habitacionales con la planeación territorial y otras políticas sectoriales; diversificar las soluciones habitacionales para responder a las características eminentemente cualitativas del rezago; reorientar los subsidios para vivienda en favor de grupos vulnerables, y ajustar el marco normativo institucional para permitir acciones concretas desde los gobiernos locales para atender de forma prioritaria las necesidades habitacionales de estos grupos.

Fomentar la vivienda social en renta

Los programas públicos para el alquiler social están escasamente desarrollados. El alquiler social, es decir, aquel provisto a precios de submercado y asignado a grupos de la población en condiciones de vulnerabilidad, no es un instrumento común de la política habitacional en México, a diferencia de la mayoría de los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de otros países de América Latina. Salvo por algunos programas con alcance muy limitado promovidos por los ONAVIS en los años más recientes, la vivienda social en renta continúa siendo un área de oportunidad poco explorada. En parte, esto se debe a un marco fiscal y legal complejo que desmotiva la oferta, a la escasez de incentivos públicos y al sesgo de la política habitacional hacia el financiamiento y subsidio para la adquisición de vivienda más que el alquiler.

En 2016 el alquiler mensual promedio representó el 23 % del ingreso medio de los hogares mexi-

canos, y 132 % del de los hogares del decil más pobre, por lo que el alquiler a precios de mercado no está a su alcance. Efectivamente, sólo 9 % de los hogares con ingresos por debajo de un salario mínimo al mes (MXN 2190 o USD 118) son arrendatarios de su vivienda. Asimismo, 61.7 % de los hogares arrendatarios, casi 3 millones de familias necesitan gastar al menos, 30 % de su ingreso mensual en el alquiler, comprometiendo el goce de otros derechos.

Desarrollar un mercado formal de arrendamiento para grupos vulnerables es una alternativa para acceder a la vivienda adecuada. El desarrollo de una oferta de vivienda con alquileres accesibles a hogares de bajos recursos requiere garantizar el pago oportuno para los propietarios arrendadores, así como constituir un patrimonio público de suelo o vivienda intraurbana para alquiler social. Del lado de la demanda, se necesitan otorgar apoyos financieros específicos a grupos vulnerables, como, por ejemplo, subsidios mensuales por un periodo determinado para el pago del alquiler. Dado la compleja estructura legal, fiscal y administrativa-regulatoria, las iniciativas para la renta de vivienda tendrán más probabilidades de éxito si se integran bajo un enfoque programático conjunto que permita impulsar una masa crítica de reformas necesarias.

Intervenir el tejido urbano deficitario

El actual modelo de desarrollo de vivienda ha provocado la conformación de distintas tipologías de tejido urbano deficitario. Este estudio identifica cuatro tipos de tejidos urba-

nos, principalmente residenciales, que por sus características morfológicas y urbanas, cuya atención se considera prioritaria para que las personas gocen de igualdad de derechos y de acceso a los beneficios y oportunidades que presentan las ciudades. Éstos son los asentamientos precarios, los grandes conjuntos periféricos de vivienda, las zonas degradadas intraurbanas y los espacios residenciales cerrados.

La ausencia de medidas públicas para permitir a la población vulnerable el acceso al suelo urbanizado bien ubicado y a la vivienda adecuada está directamente relacionada con el surgimiento y crecimiento de los asentamientos precarios. Típicamente, este tejido carece de acceso a servicios urbanos básicos como agua y saneamiento; sus habitantes residen en viviendas con hacinamiento y/o materiales precarios y/o sin tenencia segura y/o se ubican en zonas de riesgo.

La lejanía de los grandes conjuntos habitacionales periféricos a las zonas urbanas plenamente consolidadas no permite la provisión adecuada de equipamientos, infraestructura y servicios urbanos, así como el acceso a empleos formales. Estas condiciones son un factor del abandono de la vivienda y del deterioro de su entorno urbano,¹ fenómenos reforzados por el predominio de usos de suelo monofuncionales y de tipologías uniformes de vivienda que dificultan la mezcla social y e actividades económicas.

¹ Según la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI, 2015b), en una encuesta de 2015, el 37.5 % de las viviendas producidas entre 2011 y 2014 y registradas en el RUV para recibir un financiamiento de los ONAVIS, estaban deshabitadas.

Las zonas intraurbanas degradadas, a pesar de estar en áreas consolidadas de la ciudad, se caracterizan por un significativo deterioro físico, urbano y social. Este tipo de tejido puede ser caracterizado por la presencia de edificios abandonados o ruinosos, espacios públicos deteriorados y lotes baldíos o subutilizados. La provisión y gestión de algunos servicios urbanos es deficiente, y la población residente enfrenta condiciones de polarización socioeconómica, pérdida de cohesión social y estigmatización territorial.

Los espacios residenciales cerrados urbanos o periurbanos favorecen el aislamiento físico y la privatización del espacio público. Aunque no necesariamente encierran condiciones urbanas deficitarias en sí mismos, las barreras físicas limitan la conectividad con el resto de la ciudad e impiden la libre circulación de personas y rompen la continuidad del espacio urbano, lo cual dificulta la gestión de servicios públicos.

Las políticas territoriales, urbanas y de vivienda necesitan formular e implementar acciones conjuntas y específicas a cada tejido deficitario. Acciones comunes a todos los tejidos deficitarios deberían ser la base de sus intervenciones particulares. Estos tejidos urbanos requieren el mejoramiento de la provisión de servicios, equipamientos, espacios públicos, transporte, la disponibilidad de fuentes de empleo, así como arreglos institucionales y desarrollos programáticos integrales promovidos y apoyados por los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), actores privados y de la sociedad civil.

En los asentamientos precarios que pueden ser consolidados es necesario mejorar los servicios urbanos y las condiciones de vivienda, mientras que en aquellos ubicados en zonas de riesgo se requiere de acciones de relocalización, a partir de un enfoque de derechos humanos.

Los territorios que concentran grandes conjuntos habitacionales periféricos demandan intervenciones urbanísticas que promuevan usos mixtos del suelo para fomentar el desarrollo de nuevos equipamientos socioculturales, la mezcla social y de vivienda, así como fuentes locales de empleo, a fin de contrarrestar las condiciones de deterioro físico y abandono.

Muchas zonas intraurbanas degradadas, tanto residenciales como de usos mixtos, pueden ser intervenidas para mejorar el aprovechamiento del suelo, el estado del parque habitacional y la oferta de vivienda adecuada para diferentes grupos de la población.

Los conjuntos residenciales cerrados requieren ser intervenidos tanto desde la normativa y el diseño urbano, como desde la implementación de un sistema de contrapartes que favorezca la permeabilidad de los espacios cerrados y el uso de equipamientos público-privados.

Reducir el impacto ambiental de la vivienda e incrementar su resiliencia

Se estima que más de 87.7 millones de mexicanos viven en zonas consideradas de alto riesgo ante fenómenos naturales y climáticos. Entre 2000

y 2016, incluyendo los sismos de 2017, los desastres relacionados con estos eventos provocaron daños sustanciales en más de 1.4 millones de viviendas. Los desastres vinculados con el cambio climático causaron 82.6 % de estas afectaciones, mientras los desastres naturales provocaron el 17.4 %. Entre 2000 y 2016 estos daños se cuantificaron en más de MXN 424 930 millones (USD 22 969 millones).

La significativa expansión de la superficie urbana provoca la degradación de los ecosistemas, reduciendo los servicios que éstos aportan, como la protección ante desastres climáticos. Aunado a ello, la localización de asentamientos en zonas de riesgo, los insuficientes servicios públicos y la precariedad de los materiales en vivienda favorecen la exposición y vulnerabilidad de la población ante desastres naturales y climáticos. Por su parte, la falta de articulación entre los instrumentos de planeación urbana y ambiental y entre los organismos responsables de su gestión dificulta la solución sistémica de los retos que enfrenta México en relación con la reducción de estos riesgos.

Para reducir el impacto de los fenómenos naturales y, sobre todo, climáticos se requiere frenar la expansión urbana de las ciudades mexicanas. Acciones coordinadas de los tres órdenes de gobierno deben complementarse con programas para incrementar la resiliencia y adaptación de los asentamientos humanos al cambio climático, para mejorar las condiciones físicas del parque habitacional existente y de su entorno inmediato, así como para relocalizar viviendas ubicadas en zonas de riesgo.

Optimizar el ciclo de vida de la vivienda

El ciclo de vida de la vivienda en México responde a un modelo lineal de producción y consumo basado en el paradigma “producir, consumir, tirar”. Este modelo tiene significativos impactos negativos en términos ambientales debido al uso excesivo de energía, agua y materias primas, así como a la cantidad de residuos ocasionados por sus procesos productivos, y a la generación de desechos contaminantes vertidos en el aire, el agua y el suelo.

Las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) arrojadas a la atmósfera por la producción y consumo de la vivienda ponen en riesgo el cumplimiento de los compromisos sobre el cambio climático adquiridos por México en el Acuerdo de París. Una mayor permanencia de los materiales de construcción en el ciclo de vida de la vivienda contribuiría a minimizar la creación de residuos no reutilizables y a una economía sostenible, eficiente y baja en carbono.

Optimizar el ciclo de vida de la vivienda requiere transitar hacia un modelo circular de producción y consumo en el que se eficiente el uso de los recursos. Este esfuerzo requiere fortalecer la colaboración interinstitucional entre los diferentes organismos de la Administración Pública y la formulación de un marco normativo que articule actores, leyes, normas, estándares y códigos de construcción relativos a todas las diferentes fases del ciclo de vida de la vivienda. Además, se necesitan estímulos fiscales y estrategias financieras para apoyar la transición de los pro-

cesos productivos del sector de la construcción hacia esquemas más sostenibles que permitan optimizar el uso de materiales y reducir el desperdicio de recursos naturales y económicos. Es necesario que el sector de la construcción en su conjunto adopte tecnologías, procesos, prácticas y sistemas constructivos adaptados a cada región bioclimática del país para mejorar la eficiencia energética y reducir el consumo hídrico y la emisión de contaminantes en las viviendas nuevas y existentes.

Líneas de acción por ámbito de intervención

Para favorecer la implementación de las seis orientaciones estratégicas identificadas en este estudio, ONU-Habitat desarrolla un conjunto de 16 propuestas y 49 líneas de acción específicas. Estas líneas de acción pueden agruparse en los siguientes siete ámbitos de intervención principales, para facilitar la comprensión y el involucramiento de los diferentes actores del sector.



Ámbito de intervención: marco normativo nacional

- Adecuar la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para restringir la construcción de grandes conjuntos habitacionales en ubicaciones inadecuadas donde los municipios son incapaces de proveer servicios públicos, equipamientos u otras infraestructuras con suficiente cobertura y calidad (**capítulo 9, propuesta 9B, línea de acción 9B1**).
- Fortalecer los programas de desarrollo urbano estatales y municipales para facilitar la construcción de vivienda social y la densificación del tejido urbano consolidado (**6B1**), así como desincentivar la privatización del espacio público (**9D1**).
- Adecuar las normas de edificación en los códigos y reglamentos constructivos municipales y estatales para aumentar la eficiencia energética y optimizar el uso de materiales para las viviendas nuevas (**11B1**).
- Homologar el marco normativo estatal en materia de arrendamiento de vivienda, para reducir el tiempo de los juicios civiles relacionados con el alquiler e implementar instrumentos de conciliación jurídica entre arrendatarios y arrendadores para incrementar la oferta de vivienda en renta, sobre todo aquella dirigida a grupos vulnerables (**8B2**).

Ámbito de intervención: gobernanza interinstitucional

- Alinear las políticas e instrumentos de ordenamiento territorial y ecológico, de usos del suelo, vivienda y cambio climático, y fortalecer la interacción entre las entidades federales a cargo de éstas, con el fin de limitar la expansión urbana y la consecuente degradación ambiental (**10A1**).
- Establecer una estrategia nacional y acuerdos interinstitucionales, entre secretarías federales y entre diferentes órdenes de gobierno, para intervenir los asentamientos precarios (**9A1**) y los grandes conjuntos habitacionales periféricos (**9B2**), y realizar operaciones de regeneración de centros y barrios históricos (**9C1**).
- Desarrollar un sector de administradores profesionales de inmuebles de vivienda en renta para mejorar sus condiciones de mantenimiento y conservación (**8B4**).
- Desarrollar un marco programático para impulsar la transición de la industria de la construcción y de vivienda hacia un modelo basado en los principios de la economía circular (**11A1**).

Ámbito de intervención: políticas y programas de desarrollo urbano, desarrollo rural y vivienda

- Adecuar las soluciones habitacionales a las características socioculturales de la población (7C2) y fortalecer los programas de producción social de vivienda asistida (7C3) y de mejoramiento y ampliación de viviendas (7C4).
- Incorporar un enfoque multisectorial en las intervenciones habitacionales (7A1) e incluir un componente de gestión social y de desarrollo económico en los programas de mejoramiento y acceso a la vivienda (7B3).
- Vincular las acciones que atienden el rezago de vivienda e infraestructura en zonas rurales e indígenas con programas de desarrollo rural de carácter integral (7B2).
- Implementar programas estratégicos de mejoramiento integral de asentamientos precarios (9A2).
- Generar un marco normativo y programático de operación para implementar proyectos estratégicos de desarrollo local en territorios con grandes conjuntos periféricos deficitarios (9B3), proyectos específicos de regeneración y repoblamiento de centros y barrios históricos (9C2) y operaciones urbanas integrales para intervenir las zonas degradadas en áreas intraurbanas (9C3).
- Fomentar programas y proyectos para preservar, restaurar e incrementar la biodiversidad y los ecosistemas (10A2) y reducir la vulnerabilidad física del parque habitacional ante riesgos naturales y climáticos (10B2).
- Fortalecer la mejora y ampliación del parque habitacional existente con base en la incorporación de criterios de sostenibilidad (11B3).

Ámbito de intervención: financiamiento federal y de los ONAVIS

- Diversificar el financiamiento de soluciones habitacionales a partir de las necesidades específicas de la población (7C1) y adaptar los esfuerzos financieros del sector público de la vivienda a las necesidades de vivienda existentes en cada territorio (7B1).
- Reorientar los subsidios hacia los grupos que encuentran más dificultades en acceder a una vivienda adecuada (7D1) y generar un fondo nacional de vivienda para trabajadores informales y grupos vulnerables (7D3).
- Otorgar mayores montos de financiamiento y/o créditos hipotecarios con tasas preferenciales para favorecer la adquisición de vivienda social intraurbana (6A1) e incrementar la capacidad de pago de la población de bajo ingreso para solventar el pago de alquiler de una vivienda adecuada, a partir de subsidios directos (8A2).
- Crear líneas de financiamiento para incentivar el mejoramiento del parque residencial deteriorado o en riesgo estructural o frente a desastres naturales y climáticos (9C5).

Ámbito de intervención: incentivos e instrumentos financieros y fiscales

- Otorgar mayores garantías financieras a desarrolladores **(6A2)**, así como facilidades administrativas, regulatorias y fiscales para incentivar la construcción de vivienda social intraurbana **(6B3)**.
- Crear garantías para el pago de las rentas de los ocupantes de vivienda social mediante esquemas de seguro de pago de alquiler para los dueños, en coordinación con los organismos nacionales de vivienda **(8A3)**, así como facilidades administrativas e incentivos fiscales a nivel local, para reducir los costos de proyectos habitacionales destinados a la vivienda social en renta y así incentivar su construcción **(8B1)**.
- Establecer esquemas de deducción fiscal para arrendadores de vivienda y facilidades administrativas de registro para incrementar la formalización de los contratos de arrendamiento **(8B3)**.
- Crear esquemas fiscales al suelo ocioso e instrumentos de gestión urbana para reducir la especulación del suelo intraurbano para vivienda social **(6A3)**.
- Identificar los solares vacíos y las manzanas subutilizadas insertos en el tejido urbano consolidado que son aptos para la construcción de vivienda social **(6B2)**, intensificar el aprovechamiento del suelo y promover una mezcla de usos, a través de instrumentos urbanísticos **(9C4)**.
- Crear instrumentos financieros para incentivar la economía circular de los sectores industriales que intervienen en el ciclo de vida de la vivienda **(11A2)**.
- Desarrollar mecanismos e incentivos financieros a la oferta y la demanda para fomentar el consumo eficiente de energía y agua en la vivienda **(11B2)**.

Ámbito de intervención: fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos municipales

- Alinear las políticas de ordenamiento territorial, ordenamiento ecológico, planeación urbana, cambio climático y vivienda a nivel local y actualizar las reglamentaciones en consecuencia **(10A1)**.
- Desarrollar las capacidades de la administración municipal para fomentar la conformación, gestión y mantenimiento de un patrimonio de suelo y de vivienda intraurbana para ofrecer en arrendamiento a grupos vulnerables **(7D2 y 8A1)**.
- Capacitar a las autoridades locales para fortalecer sus capacidades técnicas de planificación y gestión de vivienda social **(7A2)**, y prevenir la formación de espacios residenciales cerrados desde el diseño urbano y arquitectónico **(9D2)**.
- Fortalecer las normativas locales y generar operaciones de protección o reubicación de viviendas para evitar la exposición de la vivienda ante los desastres múltiples **(10B1)**.

Ámbito de intervención: empoderamiento y participación ciudadana

- Elaborar e impulsar estrategias participativas de desarrollo local para abordar la integración de la población vulnerable **(7A3)**.
- Hacer participar a la población en las tomas de decisiones sobre las modificaciones de sus entornos urbanos, ya sea en asentamientos precarios **(9A2)**, grandes conjuntos periféricos **(9B3)**, centros y barrios históricos **(9C2)** o en el marco de operaciones urbanas integrales en áreas intraurbanas **(9C3)**.
- Realizar talleres sobre la percepción de inseguridad en el espacio público y residencial con los habitantes de espacios residenciales cerrados **(9D3)**.
- Informar, sensibilizar y capacitar a la población para impulsar el consumo eficiente de recursos en la vivienda **(11B4)** y para prevenir los riesgos **(10B2)**.



EXECUTIVE SUMMARY

Housing and SDGs in Mexico

The right to adequate housing stands as a fundamental part of the right to an adequate standard of living, according to the Universal Declaration of Human Rights of 1948 and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights of 1966.

The concept of adequate housing as a right and its link to sustainable urban development has evolved substantially over the last four decades. Between 1976 and 2016, there has been a significant progress in the way in which governments have addressed housing as a central component of inclusive urbanization processes and as a driving force for sustainable development.

The Vancouver Declaration on Human Settlements (Habitat I) of 1976 recognized the need for action to improve human settlements' basic conditions and services; in Habitat II (1996), governments committed to achieving the full enjoyment of the right to adequate housing identifying it as a key element to meet the growing needs of urbanization. Habitat III (2016) and the New Urban Agenda (NUA) position adequate housing at the center of sustainable development; as an instrument to achieve inclusive, planned and sustainable urbanization and as a transformative force to overcome challenges such as climate change, poverty, exclusion and inequality.

The 2030 Agenda for Sustainable Development – a global agreement among United Nations' member States that seeks to tackle the structural causes of poverty, combat inequalities and generate opportunities to improve people's lives – recognizes the right to adequate housing and the enhancement of living conditions in slums as fundamental elements for an inclusive and sustainable urbanization. Through target 11.1, countries commit to: "By 2030, ensure access for all to adequate, safe and affordable housing and basic services and upgrade slums".

The 2030 Agenda establishes that human settlements and housing have a key role in fulfilling most goals and targets as well as in guaranteeing the compliance with other human rights. In this context, adequate housing is conceived, beyond the physical space delimited by four walls and a roof, as part of a holistic framework in which it becomes a central element of sustainable development.

"Housing at the Center", a global approach set out by UN-Habitat in 2015, places people and human rights at the foreground of sustainable urban development policies in order to leave no one nor any place behind. At the national level, the approach aims to integrate housing into National Urban Policies and into the global strategic thinking on planned urbanization. At the local level, it seeks to reinforce the interlinkages between housing and urban planning and, consequently, the conditions for the development of cities and people.

This approach recognizes that housing contributes, directly or indirectly, to the fulfilment of all 17 Sustainable Development Goals (SDGs) and many of its 169 targets. In turn, many SDG targets contribute to the realization of the right to adequate housing: not only those focused on domestic space, its facilities, its immediate environment or the way of inhabiting it, but also through the reduction of poverty rates, access to health and education, gender equality, and reduction of social and economic inequalities, among many others.

In addition, housing is a central component for the fulfillment of other global agendas such as the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, the Addis Ababa Action Agenda on mobilizing financial and technical resources for development, the Paris Agreement on Climate Change and the New Urban Agenda.

Housing policy in Mexico: a general framework

During the past 60 years, Mexican housing policy has gone through different stages that correspond, in general terms, to the evolution of perspectives on the role of governments in housing provision, as well as the conceptualization of housing in global agendas.

In its first stage, between the beginning of the 1960s and the early 1990s, the Mexican State based its actions on an interventionist model characterized by public land regulation and the definition of location criteria for the housing supply. In the second stage, the State provided

financial support to housing actions carried out by the private sector; a situation that, although it allowed to consolidate the financial viability of National Housing Organisms (ONAVIS by its acronym in Spanish), had significant negative effects on the management of urban growth, the provision of public services and the quality of the housing stock, due to the relaxation of regulatory criteria on land use planning, urban development and public housing promotion.

From 2006 to present, although in general the liberal approach to land and housing prevails, the third stage can be characterized by an increasing coordination between housing and urban development policies, under a new normative and institutional framework and the principles indicated in the global agendas on adequate housing and sustainable cities.

Significant challenges remain in Mexico's housing sector, related to social exclusion, economic inequality and environmental deterioration:

- The persistence of high levels of inadequate housing that particularly impact on the most vulnerable groups.
- A model of formal housing construction based on financing and subsidy schemes for the acquisition of finished housing units located in disconnected and poorly consolidated peripheral areas. This model favors the process of accelerated low density urban sprawl of Mexican cities during the last decades.

- Environmental imbalances generated by the massive construction of housing on agricultural or environmentally sensitive land, as well as an inefficient management of human settlements in the face of natural and climatic hazards.

Housing at the Center of the SDGs in Mexico: six strategic guidelines

The present document proposes six strategic guidelines to address the identified challenges, considering housing as a crucial sector to achieve the 2030 Agenda:

1. Promote intraurban social housing (developed in chapter 6)
2. Facilitate the access of vulnerable groups to adequate housing (chapter 7)
3. Foster social rental housing (chapter 8)
4. Improve deficient urban fabrics (chapter 9)
5. Reduce the environmental impact of housing and increase its resilience (chapter 10)
6. Optimize housing's life cycle (chapter 11)

Promote intraurban social housing

The liberalization of the housing sector has contributed to an inadequate location of housing supply. Of the total of more than 2.2 million housing units built between 2014 and 2017 with funding from ONAVIS, only 8 % are located in fully consolidated urban areas. In terms of low-cost housing, below USD 16 835 (MXN 311 450) per unit in 2017, only 2.9 % of the supply was built in consolidated areas, while 73 % was located in peri-urban areas, disconnected from

sources of employment, urban services and transport networks.

The current subsidy allocation scheme does not reward adequate location of housing. Incentives offered by CONAVI are insufficient: the differential amount of the subsidy for a unit located in consolidated areas of a city and another of similar characteristics located in peripheral areas is only USD 397 (MXN 7350), which does not compensate the higher land cost in areas with access to sources of employment, urban equipment and infrastructure.

The disconnection between urban, territorial and housing policies has favored the accelerated expansion of Mexican cities. UN-Habitat estimates that between 1980 and 2017 the urban population grew at an annual rate of 2.4 %, while the urban built-up area grew at 5.4 %. At the same time, the intraurban land is used inefficiently, since it is estimated that, in the major cities of the country, there are 85 000 hectares of underused intraurban land that could accommodate 3.3 million new dwellings; that is 46 % of the housing that would be needed between 2017 and 2030 to meet the demand of new households.

If building intensity were doubled in underused intraurban areas, the urban sprawl process that afflicts Mexican cities could be curbed almost completely, at least until 2030. This could be achieved, for example, by increasing density from lots with one-story homes to two or three-story multi-family buildings. In order to promo-

te social housing in these areas, it is necessary to facilitate the supply of intraurban land by strengthening the local regulatory framework, urban planning instruments that activate the sale of suitable land for housing, and fostering funding sources that include financial and timely payment guarantees for social housing projects in consolidated areas.

Facilitate the access of vulnerable groups to adequate housing

UN-Habitat estimates that in 2016 there were 12.6 million inadequate housing units (38.4 % of private inhabited housings in Mexico). This deficit affects mainly the most vulnerable groups of the population: low-income households, informal workers, women, indigenous people, young people and those displaced by violence for whom, in addition, access to adequate housing occurs in the most difficult conditions.

The current housing finance policy focuses on population with formal employment and enough income to obtain a mortgage loan. It also favors regions with high economic dynamism inducing a significant north-south territorial imbalance at the national level; more than 50 % of the housings units built in the last two decades are located in only 8 of the 32 states: Nuevo León, State of Mexico, Jalisco, Mexico City, Chihuahua, Baja California, Guanajuato and Tamaulipas. The south-southeast states, with high prevalence of poverty rates, indigenous population and housing deficit have been underserved by current housing programs.

The model encourages the construction of new finished housing units, which does not correspond to the population needs. It is estimated that only 10.5 % of dwellings in inadequate conditions need to be replaced by new units, while 89.5 % of the deficit can be addressed through actions for improvement, expansion, construction on their own land or infrastructure provision.

It is necessary to place the most vulnerable groups at the center of adequate housing actions. This requires adapting the housing programs to the specific characteristics of the territory and the sociocultural conditions of each vulnerable group.

Promoting access for vulnerable groups to adequate housing requires strengthening the articulation of housing, territorial planning and other sectoral policies; to diversify housing solutions to respond to the eminently qualitative characteristics of the housing deficit; to reorient housing subsidies towards these groups, and to adjust the normative and institutional framework to allow concrete actions from the local governments to attend their housing needs as a priority.

Foster social rental housing

Public social renting programs are scarcely developed. Social rental housing — provided at submarket prices and allocated to vulnerable groups — is not a common instrument of housing policy in Mexico, unlike most members

of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) and other Latin American countries. Except for a few programs with very limited scope promoted by the ONAVIS in recent years, rental social housing remains an under-explored area of opportunity. This is partly due to a complex fiscal and legal framework that discourages supply, to the shortage of public incentives and to a bias in the housing policy towards financing and subsidizing housing acquisition rather than rental.

In 2016 the average monthly rent accounted for 23 % of the household income and 132 % of the poorest decile households; proving that rent at market prices is not accessible for them. In fact, only 9 % of the poorest households, with monthly incomes under one general minimum wage (USD 118 or MXN 2190) rent the housing they live in. Furthermore, 61.7 % of tenant households, almost 3 million families, need to allocate at least 30 % of their monthly income to pay their rent, compromising therefore the enjoyment of other rights.

Developing a formal rental market for vulnerable groups is an alternative to achieve the access to adequate housing. On the one hand, the development of a housing supply with affordable rents for low-income households requires to guarantee timely-payment guarantees for landlords as well as constitute a public heritage of land or intraurban housing for social rental. On the other hand, on the demand's side, it is necessary to provide specific financial support for vulnerable groups, for example mon-

thly subsidies for rent payment, for a specific period. Given the complex legal, fiscal and administrative regulatory structure, housing rental initiatives will be more likely to succeed if they are integrated under a joint programmatic approach that enables a critical mass of necessary reforms.

Improve deficient urban fabrics

The current housing development model has led to the emergence of different types of deficient urban fabrics. This study identifies four types of mainly residential urban fabrics that, due to their urban-morphological characteristics, are considered a priority for improvement so that their inhabitants can enjoy equal rights and access to the benefits and opportunities of the city. These are precarious settlements, large peripheral housing developments, degraded intraurban areas and enclosed residential spaces.

The absence of public measures to allow vulnerable populations to access well-located urbanized land and adequate housing is directly related to the emergence and growth of precarious settlements. Typically, this fabric lacks access to basic urban services such as water and sanitation; its inhabitants reside in overcrowded houses made of precarious materials and without secure tenure or located in risk areas.

The remoteness of large peripheral housing developments from fully consolidated urban areas does not allow the adequate provision

of equipment, infrastructure and urban services, as well as an adequate access to formal jobs. These conditions are a factor of the abandonment of housing and the deterioration of its urban surroundings,¹ phenomena that are reinforced by the predominance of monofunctional land use and uniform housing typologies, which hamper the social and economic activities diversity.

Degraded intraurban areas are characterized by a close location to consolidated areas of the city but, at the same time, by a significant physical, urban and social deterioration. This fabric type can be characterized by abandoned or ruinous buildings and public spaces and vacant or underutilized plots. The provision and management of some urban services is deficient, and the resident population faces conditions of socioeconomic polarization, poor social cohesion and territorial stigmatization.

Enclosed urban or peri-urban residential areas favour spatial social segregation and the privatization of public space. Although they do not necessarily contain urban deficit conditions themselves, physical barriers limit connectivity with the rest of the city, prevent the free movement of people and break the continuity of urban space, which hinders the management of public services.

¹ A survey carried out by the National Housing Commission (Conavi) in 2015 reveals that 37.5 % of the housings produced between 2011 and 2014 and registered in the Unique Housing Register (RUV in Spanish) to receive funding from ONAVIS were uninhabited (Conavi, 2015b)

Urban and housing policies need to formulate and implement joint and specific actions for each fabric type. Actions common to all fabric types should be the basis of specific interventions. Deficient urban fabrics require the improvement of the supply of services, equipment, public spaces, transport and the availability of sources of employment, as well as institutional arrangements and comprehensive programmatic developments promoted and supported by dependencies of the three government levels (federal, state and municipal), private actors and civil society.

In precarious settlements that can be consolidated it is necessary to upgrade urban services and housing conditions, while a relocation process, based on a human rights approach, must be implemented in those located in risk areas.

Areas that concentrate large peripheral housing developments require urbanistic interventions that promote a mixed land use to foster the development of new sociocultural facilities, social and housing diversity, as well as local sources of employment, in order to counteract conditions of physical deterioration and abandonment.

Many degraded intraurban areas, both residential and of mixed-use, can be intervened through a better land use, the improvement of the housing stock and a greater supply of adequate housing for different groups of the population.

Regulatory measures and design actions are needed to intervene enclosed residential areas. Additionally, to favor the permeability of enclosed residential spaces and the use of public and private equipment, a system of compensations for their residents should be considered.

Reduce the environmental impact of housing and increase its resilience

It is estimated that more than 87.7 million Mexicans live in areas of high natural and climatic disaster risks. Disasters related to these events between 2000 and 2016, including the 2017 earthquakes, caused substantial damage to more than 1.4 million housing units. Climate change-related disasters caused 82.6 % of these damages, while natural disasters accounted for 17.4 %. In total, damages were valued at USD 20.6 billion (MXN 380.6 billion).

The significant expansion of urban areas causes the degradation of ecosystems, affecting the services they provide, such as protection against climatic disasters. In addition, the location of settlements in risk areas, the insufficient provision of public services and the precariousness of housing materials favor the exposure and vulnerability of the population to natural and climatic disasters. The lack of articulations between urban and environmental planning instruments and between the institutions responsible for their management difficult the implementation of a comprehensive solution to the challenges faced by Mexico in relation to the reduction of these risks.

To reduce the impact of natural and climatic phenomena, it is necessary to stop the urban expansion of Mexican cities. Coordinated actions from the three government levels should be complemented with programs to increase the resilience and adaptation of human settlements to climate change, to improve the physical conditions of the existing housing stock and its immediate surroundings, as well as to relocate housing units located in risk areas.

Optimize housing's life cycle

The life cycle of housing in Mexico responds to a linear production and consumption model based on the paradigm of “take, make, consume, throw away”. This model has significant negative impacts in environmental terms due to the excessive use of energy, water and raw materials, the amount of waste resulting from their production processes and the generation of contaminating pollutants released into the air, water and soil.

The greenhouse gas (GHG) emissions released into the atmosphere by the production and consumption of housing jeopardize the fulfillment of the commitments on climate change acquired by Mexico in the Paris Agreement. A longer permanence of construction materials and products in the housing life-cycle would contribute to minimize the creation of non-reusable waste and to a sustainable, efficient and low-carbon economy.

Optimizing the life cycle of housing requires a transition towards a circular model of production and consumption in which resources are used more efficiently. This effort involves strengthening the inter-institutional collaboration between the different public administration bodies and the formulation of a normative framework that coordinates actors, laws, norms, standards and building codes related to all the different phases of the life cycle of housing. Likewise, fiscal and financial stimuli are needed to support the transition of the productive processes of the housing industry to more sustainable schemes which optimize the use of materials and reduce the waste of natural and economic resources. It is necessary that the entire construction sector adopt technologies, processes, practices and constructive systems that are appropriate to each bioclimatic region of the country to improve energy efficiency and reduce water consumption, as well as the polluting emissions in both new and existing housing.

Proposed action lines by intervention scope

To assist the implementation of the six strategic guidelines identified in this study, UN-Habitat frames a set of 16 proposals and 49 action lines. These action lines can be grouped in the following seven major intervention scopes to facilitate stakeholders awareness and involvement.



Intervention scope 1: national normative framework

- Adapt the General Law on Human Settlements, Land Planning and Urban Development to restrict the construction of large housing developments in inadequate locations where municipalities are unable to provide public services, equipment or other infrastructure with sufficient coverage and quality (**chapter 9, proposal 9B, action line 9B1**).
- Strengthen state and municipal urban development programs to facilitate the construction of social housing and the densification of the consolidated urban fabric (**6B1**), as well as discourage the privatization of public space (**9D1**).
- Adapt construction standards in municipal and state building codes and regulations to increase energy efficiency and optimize the use of materials for new housing (**11B1**).
- Standardize the state regulatory framework for rental housing, to expedite the resolution of civil trials related to leasing and implement legal conciliation instruments between tenants and owners to increase the supply of rental housing, especially those targeted at vulnerable groups (**8B2**).

Intervention scope 2: interinstitutional governance

- Align policies and instruments of territorial and environmental management, land use, housing and climate change and strengthen the coordination between federal entities in charge of these areas, in order to limit urban sprawl and the consequent environmental degradation **(10A1)**.
- Establish a national strategy and inter-institutional agreements, between state secretariats (ministries) and between different government levels, to intervene precarious settlements **(9A1)** and large peripheral housing developments **(9B2)**, and to carry out urban regeneration operations in historical centers and neighborhoods **(9C1)**.
- Promote the development of a property management sector for rental housing in order to improve their maintenance and conservation conditions **(8B4)**.
- Develop a programmatic framework to promote the transition of the construction and housing industry towards a model based on the principles of circular economy **(11A1)**.

Intervention scope 3: urban development, rural development and housing policies and programs

- Adapt housing solutions to the sociocultural characteristics of the population **(7C2)** and strengthen assisted social production of housing programs **(7C3)** and housing improvement and extension programs **(7C4)**.
- Incorporate a multisectoral approach in housing interventions **(7A1)** and include social management and economic development components in the housing improvement and housing access programs **(7B3)**.
- Link the actions that address inadequate housing and infrastructure in rural and indigenous areas to integral rural development programs **(7B2)**.
- Implement programs of integral improvement of precarious settlements **(9A2)**.
- Generate a normative and programmatic framework for operations to implement strategic local development projects in territories with deficient large peripheral housing developments **(9B3)**, specific regeneration and repopulation projects of historical centers **(9C2)** and integrated urban operations to intervene degraded intraurban areas **(9C3)**.
- Promote programs and projects to preserve, restore and increase biodiversity and ecosystems **(10A2)** and reduce the physical vulnerability of the housing stock facing natural and climatic hazards **(10B2)**.
- Strengthen the improvement and enlargement of the existing housing stock based on the incorporation of sustainability criteria **(11B3)**.

Intervention scope 4: federal and ONAVIS financing lines

- Diversify the financing of housing solutions based on the specific needs of the population **(7C1)** and adapt the financial efforts of the public sector to the existing housing needs in every different territory **(7B1)**.
- Reorient subsidies to groups that have a more difficult access to adequate housing **(7D1)** and generate a national housing fund for informal workers and vulnerable groups **(7D3)**.
- Grant greater amounts of financing and/or mortgage credits with preferential rates to favor the acquisition of intraurban social housing **(6A1)** and increase the capacity of the low-income population to pay rent for adequate housing through direct subsidies **(8A2)**.
- Create lines of financing to encourage the improvement of the housing stock which is deteriorated, structurally unsafe or at risk in the face of natural and climatic disasters **(9C5)**.

Intervention scope 5: financial and fiscal incentives and instruments

- Grant greater financial guarantees to housing developers **(6A2)**, as well as administrative, regulatory and fiscal facilities to encourage the construction of intraurban social housing **(6B3)**.
- Create guarantees for the payment of the rent of social housing inhabitants through rent payment insurance schemes for the owners, in coordination with the national housing organisms (ONAVIS) **(8A3)**, as well as administrative facilities and fiscal incentives at the local level, to reduce the costs of rental housing projects and thus encourage their construction **(8B1)**.
- Establish tax deduction schemes for rental housing landlords and administrative registry facilities to increase the formalization of lease agreements **(8B3)**.
- Create fiscal schemes for vacant plots of land and urban management tools to reduce speculation on the intra-urban land for social housing **(6A3)**.
- Identify vacant plots and underused blocks inserted in the consolidated urban fabric which are suitable for social housing **(6B2)**, intensify the use of land and promote a mix of uses, through urban planning **(9C4)**.
- Create financial instruments to encourage the transition to a circular economy of the industrial sectors involved in the life cycle of housing **(11A2)**.
- Develop financial mechanisms and incentives to both, housing supply and demand to promote an efficient consumption of energy and water **(11B2)**.

Intervention scope 6: strengthening of municipal governments' capacities

- Align land use and environmental management, climate change, urban planning and housing policies at the local level and update regulations accordingly **(10A1)**.
- Develop the capacities of the municipal administrations to assist the generation, management and maintenance of public land and public intraurban housing to lease to vulnerable groups **(7D2 and 8A1)**.
- Train local authorities to strengthen their technical capacities to plan and manage social housing **(7A2)** and to adapt urban and architectural design to prevent the formation of enclosed residential spaces **(9D2)**.
- Strengthen local regulations and generate urban interventions to protect or relocate housings in order to prevent their exposure to multiple disasters **(10B1)**.

Intervention scope 7: citizen empowerment and participation

- Develop and promote participatory local development strategies to tackle the integration of vulnerable populations **(7A3)**.
- Involve the population in the decision-making regarding the modification of the urban surrounding in which they live in, whether in precarious settlements **(9A2)**, large peripheral housing developments **(9B3)**, historical centers and neighborhoods **(9C2)** or in the context of integral urban operations in intraurban areas **(9C3)**.
- Carry out workshops on the perception of insecurity in public and residential spaces with the inhabitants of enclosed residential areas **(9D3)**.
- Inform, sensitize and train the population to promote an efficient consumption of resources in housing **(11B4)** and to prevent risks **(10B2)**.





© Pierre Arnold, 2017
Lázaro Cárdenas, Michoacán • Conjuntos habitacionales de diferentes tipologías





INTRODUCCIÓN

ONU-Habitat es el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, cuyo mandato definido por la Asamblea General de la ONU es promover ciudades y asentamientos humanos más sostenibles, desde un enfoque holístico centrado en las personas y los derechos humanos.

En el marco de la asistencia técnica para el proyecto “El Infonavit liderando el cumplimiento de la Agenda 2030: la vivienda en el centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, desarrollada durante 2017 y 2018, ONU-Habitat elaboró una serie de recomendaciones estratégicas para posicionar a la vivienda como elemento central e integrador en el cumplimiento de las metas y objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En este contexto, el presente estudio forma parte del componente denominado “Diagnóstico y estrategias para la vivienda alineada a los Objetivos del Desarrollo Sostenible”, cuyo objetivo específico es identificar la contribución de la vivienda al cumplimiento de los ODS, a partir del análisis de las oportunidades y desafíos que enfrenta para convertirse en el elemento dinamizador de la Agenda 2030 en México.

Este estudio representa una investigación sobre el estado y evolución del sector de la vivienda en México y su relación con el cumplimiento de los ODS, y busca generar recomendaciones para alcanzar un modelo de vivienda adecuada que permita no dejar a nadie atrás y colocar a la vivienda como un elemento integrador de la planificación urbana, la construcción de ciudad y el desarrollo sostenible. Su marco conceptual se basa en los principios fundamentales de las agendas globales, particularmente la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana.

La Agenda 2030 es un acuerdo aprobado por todos los Estados miembros de las Naciones Unidas en 2015, el cual representa un plan de acción en favor de las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas para los siguientes años. La Nueva Agenda Urbana es una declaratoria emanada de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) de 2016, que reconoce la importancia de la vivienda adecuada y sostenible y promueve que todos los países impulsen políticas habitacionales que respalden la realización progresiva de este derecho para todas las personas.

La vivienda tiene un papel instrumental para lograr el cumplimiento de otros derechos humanos, a partir de su entendimiento como una fuerza transformadora para afrontar los retos del cambio climático, la pobreza, la exclusión y la desigualdad, y como un instrumento para lograr la urbanización incluyente, planificada y sostenible. Desde este enfoque, definido como la Vivienda al Centro, se coloca a las personas y los derechos humanos en el primer plano del desarrollo urbano sostenible y se establecen estratégicamente las oportunidades que ofrece la vivienda en la agenda internacional con respecto al futuro de la urbanización.

El estudio está subdividido en nueve capítulos sustantivos: los dos primeros (capítulos 3 y 4), fundamentalmente contextuales, resumen en primer lugar, el cambio de la concepción de la vivienda en las agendas globales de los últimos 40 años, desde una perspectiva de integración con el desarrollo sostenible y, en segundo término, la evolución de la política habitacional mexicana

desde 1960 hasta la actualidad, así como el marco normativo e institucional vigente en materia de vivienda y desarrollo urbano. El capítulo 5 identifica, desde las tres dimensiones del desarrollo sostenible: inclusión social, crecimiento económico y protección ambiental, los grandes retos que prevalecen en México en materia de vivienda, así como seis orientaciones estratégicas que ONU-Habitat propone para abordarlos. La definición de estos retos y orientaciones es resultado de la Reunión del Grupo de Expertos (EGM, por sus siglas en inglés) sobre Vivienda y Agenda 2030, y de un extenso proceso de contextualización a nivel local en el que participaron más de 25 especialistas nacionales e internacionales.²

Los seis capítulos siguientes del estudio corresponden a dichas orientaciones:

1. Impulsar la vivienda social intraurbana (cap. 6)
2. Favorecer el acceso de los grupos vulnerables a la vivienda adecuada (cap. 7)
3. Fomentar la vivienda social en renta (cap. 8)
4. Intervenir el tejido urbano deficitario (cap. 9)
5. Reducir el impacto ambiental de la vivienda e incrementar su resiliencia (cap. 10)
6. Optimizar el ciclo de vida de la vivienda (cap. 11).

² El EGM tuvo lugar en Ciudad de México los días 24 y 25 de abril de 2018, y buscó identificar los principales retos y oportunidades del sector de la vivienda en México, a partir de la experiencia internacional de los especialistas asistentes y su interacción durante las sesiones de trabajo. Los insumos generados durante el EGM fueron recopilados por ONU-Habitat en un documento integrado, a partir del cual se desarrollaron estas seis orientaciones estratégicas que posicionan a la vivienda como un sector crucial en las acciones nacionales para alcanzar los objetivos y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En cada apartado se realiza un diagnóstico específico sobre la situación de la vivienda en relación con su localización, acceso para grupos vulnerables, asequibilidad, condiciones del tejido urbano, impacto ambiental y ciclo de vida, para presentar, en total, un conjunto de 16 propuestas y 49 líneas de acción vinculadas conceptualmente con los objetivos y las metas de la Agenda 2030.

En las conclusiones del documento se retoma el marco conceptual de la vivienda adecuada y los principales elementos de las agendas globales de desarrollo sostenible para enmarcar el total de 16 propuestas y 49 líneas de acción generadas, las cuales requieren de un conjunto de adecuaciones específicas sobre el marco normativo, programático e institucional relacionado con la vivienda; de la creación y aplicación de incentivos financieros y fiscales; del fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos municipales, así como de la creación y consolidación de mecanismos de gobernanza y participación ciudadana. La intervención en todos estos ámbitos permitirá hacer frente a los retos que impone el rezago habitacional, la inclusión social, la expansión

urbana, el uso ineficiente del suelo en áreas consolidadas de las ciudades, la degradación ambiental y el riesgo ante desastres naturales, entre otros.

Finalmente, en el anexo, se presenta un ejercicio pormenorizado para identificar las relaciones directas e indirectas entre el sector de la vivienda y las metas de la Agenda 2030. La narrativa sobre la forma en que la vivienda favorece la consecución de estos objetivos y metas se detalla desde el marco conceptual de este estudio. Asimismo, se vincula cada una de las líneas de acción hechas en los capítulos propositivos con los ODS correspondientes.

El estudio —dirigido a todos los actores del sector habitacional mexicano— pretende contribuir al cumplimiento de los ODS al posicionar la vivienda como elemento central e integrador que favorezca una urbanización sostenible, inclusiva y resiliente. Alcanzar este objetivo tendrá un efecto sustancial en el acceso a oportunidades, la productividad de las ciudades, el desarrollo sostenible y, sobre todo, el bienestar de todas las personas en México.





© Pierre Arnold, 2017
Lázaro Cárdenas, Michoacán • Loteo popular periférico





**LA VIVIENDA
EN EL CUMPLIMIENTO
DE LA AGENDA 2030**

3.1

LA VIVIENDA ADECUADA: UN DERECHO HUMANO

La comprensión del papel de la vivienda en el desarrollo urbano ha evolucionado de manera sustancial en las últimas cuatro décadas. Desde 1976 hasta 2016, hubo un progreso significativo en la forma en que los gobiernos han abordado a la vivienda como un componente central en los procesos de urbanización inclusiva y como un motor para el desarrollo sostenible (ONU, 2018).

En 1976, en la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I), los Estados miembros de las Naciones Unidas reconocieron la necesidad de generar políticas significativas y efectivas para mejorar las condiciones y servicios básicos de los asentamientos humanos (Ontario Ministry of the Environment, 1976). Veinte años después, durante la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II), en Estambul, se estableció el compromiso de los gobiernos para lograr el pleno goce del derecho a la vivienda adecuada posicionándola como componente fundamental para satisfacer las crecientes necesidades de la urbanización (ONU, 1996).

En el año 2000, los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas acordaron la Declaración del Milenio (ONU, 2000), de la cual emanaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), una hoja de ruta para mejorar las condiciones de vida de todas las personas (UN, 2014). En estos objetivos, sólo la meta D del ODM 7 “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente” se relacionaba con las acciones para lograr la vivienda adecuada (UN-Habitat, 2014a). La meta D proponía “Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios” (ONU, 2000).

En 2016, en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), en Quito, se proclamó la Nueva Agenda Urbana (NAU), la cual reconoce la importancia de la vivienda adecuada y sostenible como fuerza transformadora para afrontar los retos del cambio climático, la pobreza, la exclusión y la desigualdad, y como un instrumento para la urbanización incluyente, planificada y sostenible (ONU, 2017).

En este contexto histórico general, ONU-Habitat promueve el derecho a una vivienda adecuada, reconocida como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (ACNUDH y UN-Habitat, 2010).

El Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, por sus siglas en inglés), perteneciente a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), enmarcó la noción de vivienda adecuada como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte, mientras que definió sus características específicas en la Observación General Número 4 de 1991 sobre la perspectiva de la vivienda adecuada más allá de la calidad de sus materiales de construcción.

La adopción del Programa Hábitat y el Plan de Acción Mundial de Estambul durante Hábitat II, conocida como la Primera Cumbre de la Ciudad, marcó el lugar preponderante que la vivienda

adecuada ocupa hasta ahora en las agendas globales. En ésta se estableció el compromiso y la voluntad de 176 países para lograr progresivamente el pleno ejercicio de este derecho para todas las personas, y se puso de manifiesto la necesidad de la activa participación de los sectores público y privado y de las organizaciones no gubernamentales, a todos los niveles, para lograr este objetivo (ONU, 1996). La vivienda adecuada es aquella que cumple con las condiciones ilustradas en la imagen 3.1.

Las Naciones Unidas reconocen que el derecho a una vivienda adecuada forma parte integral de las acciones para la consecución de otros derechos asentados en la Declaración Universal de Derechos Humanos (OHCHR y UN-Habitat, 2014). El acceso a una vivienda adecuada permite el goce de los derechos a la propiedad, a la seguridad, a la educación, a la salud, al trabajo, al descanso y disfrute del tiempo libre, promoviendo así una perspectiva en la que el derecho a la vivienda adecuada trasciende el espacio doméstico y sus instalaciones para abarcar el entorno construido, que es donde se pueden ejercer muchos de los derechos citados (ACNUDH y UN-Habitat, 2010).

Imagen 3.1

Los siete elementos de la vivienda adecuada



Fuente: ACNUDH y UN-Habitat, 2010.

En sentido opuesto, la prevalencia de condiciones de desigualdad y discriminación hacia algunos grupos de la población pueden limitar el cumplimiento de diversos derechos humanos y generar condiciones de desventaja para el goce pleno de su derecho a la vivienda adecuada. Para las mujeres, niños y adultos mayores, grupos indígenas, población sin hogar, personas con discapacidad, migrantes o desplazados por conflicto o desastres naturales, población en condiciones de pobreza o aquellos que viven en asentamientos precarios, el ejercicio pleno del derecho a la vivienda adecuada requiere medidas especiales para impedir la discriminación en su contra (ACNUDH y UN-Habitat, 2010).³

3.2 LA VIVIENDA EN LAS AGENDAS GLOBALES

En 2015, otras conferencias y agendas globales como el Marco de Sendai, la Agenda de Addis Abeba, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París fueron acordadas entre los Estados miembros de las Naciones Unidas. Es posible identificar una significativa relación entre sus acuerdos y principios, y las acciones

³ Algunas de las recomendaciones para implementar medidas normativas y programáticas de acción positiva o acción afirmativa para atender a estos grupos de población se encuentran en las Observaciones Generales del Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, principalmente en las observaciones número 4 y 7, pero también en la número 5 sobre personas con discapacidad; número 6 sobre los derechos de las personas mayores;

necesarias para dar cumplimiento al derecho a la vivienda adecuada para todos, desde un enfoque en el que la vivienda está en el centro de los procesos de urbanización y desarrollo sostenible (UN-Habitat, 2015a).

Conferencia Mundial sobre Reducción de Riesgo de Desastres y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030

El Marco de Sendai fue adoptado en Japón en 2015 con el objetivo de promover la reducción significativa del riesgo de desastres y de las muertes, las pérdidas, la destrucción y el desplazamiento ocasionados por los desastres, para el año 2030. Busca orientar la gestión del riesgo de desastres para proteger más eficazmente a la población, comunidades y países y así construir condiciones de resiliencia, a través de medidas integradas e inclusivas. Para ello se requiere de una fuerte participación, compromiso y liderazgo político de cada país para la implementación y seguimiento de este marco (UNISDR, 2015).

Este marco establece la necesidad de reducir sustancialmente la mortalidad mundial producida por desastres, el número de personas afectadas, las pérdidas económicas directas en

número 10 sobre la función de las instituciones nacionales de derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales; número 16 sobre la igualdad entre hombres y mujeres; número 19 sobre seguridad social, y número 20 sobre no discriminación (ACNUDH, 1991; ACNUDH, 1998; OHCHR y UN-Habitat, 2014). Estas observaciones pueden encontrarse en el sitio: <https://bit.ly/2EfcshO>

relación con el producto interno bruto mundial y los daños a la infraestructura crítica de servicios básicos. También promueve implementar estrategias nacionales y locales para la reducción del riesgo de desastres e incrementar la cooperación internacional en auxilio de países en desarrollo, a fin de mejorar los sistemas de alerta temprana y las evaluaciones sobre el riesgo (UNISDR, 2015).

La vivienda bien localizada, fuera de zonas de riesgo y de alto valor ecológico, ofrece la oportunidad de generar estrategias de prevención, adaptación y reducción de riesgo desde la perspectiva de la política de planificación urbana y territorial integral. Asimismo, altos estándares en la cesión de espacios verdes refuerzan la protección ambiental cuando están ligados a la estructura ecológica principal de las ciudades. De esta forma, las políticas de vivienda pueden favorecer la gestión adecuada de los permisos de edificación y la identificación de áreas sometidas a riesgos naturales y antrópicos, en beneficio de la resiliencia urbana (UN-Habitat, 2015a).

Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y la Agenda de Acción de Addis Abeba

Esta agenda, adoptada en 2015, representa un acuerdo global con las medidas y prácticas a seguir para generar inversiones que impulsen la agenda de desarrollo sostenible que regirá hasta 2030. Dispone de más de cien medidas que constituyen una importante contribución al financiamiento de la nueva agenda de desarrollo sostenible, comprometiendo a los países a

cumplir con la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), sobre todo hacia los países menos desarrollados en un marco de cooperación sur-sur. Los flujos y políticas de financiación están condicionados por las prioridades en materia económico, social y medioambiental, estableciendo un proceso de seguimiento y revisión de los resultados de la financiación del desarrollo sostenible (ONU, 2015c).

La promoción de la vivienda adecuada ofrece la oportunidad de detonar procesos de cooperación internacional para incrementar el financiamiento de métodos eficientes de construcción habitacional, innovación en infraestructura para la provisión de servicios, y para la modernización y reconversión de la industria de la vivienda hacia prácticas más sostenibles. De igual manera, posibilita la inversión en investigación científica y capacidad tecnológica de los sectores industriales vinculados con la producción de materiales y ecotecnias; mejora de los procesos constructivos, y el uso y consumo de la vivienda a lo largo de su vida útil considerando la integración con su entorno (ONU, 2015a).

La COP 21 y el Acuerdo de París

El Acuerdo de París, apoyado durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP21) de 2015, entró en vigor en noviembre de 2016 y representa el primer acuerdo mundial legalmente vinculante sobre el clima, bajo el principio de la acción colectiva. Los Estados firmantes se comprometieron a alinear la trayectoria de sus políticas económicas, sociales

y de desarrollo con los desafíos impuestos por el calentamiento global y sus consecuencias, en términos de adaptación y reducción de riesgo, a través de la definición de sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC, por sus siglas en inglés). El objetivo principal del acuerdo es evitar que el incremento de la temperatura media global supere los 2 °C respecto a los niveles preindustriales y proseguir con los esfuerzos para limitar aún más el aumento de la temperatura a 1.5 °C. Además, el acuerdo reconoce que la adaptación es una necesidad fundamental en la respuesta global ante el cambio climático, y promueve metas para fortalecer la habilidad de los países para hacer frente a los impactos climáticos (ONU, 2015b).

El sector de la vivienda y la construcción representa el 36 % del uso de energía global y casi el 40 % del total de las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) directas e indirectas (IEA, 2017). Por esta razón, el compromiso del sector es fundamental para promover una reducción de emisiones y, por ende, aminorar los riesgos derivados del cambio climático. En términos de adaptación y resiliencia, la vivienda también presenta condiciones clave para reducir la vulnerabilidad de las comunidades ante los efectos del cambio climático.

Cumbre de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue aprobada en septiembre de 2015 por 193 Estados miembros de Naciones Unidas, tras un proceso consultivo mundial de más de tres años.

La Agenda se integra por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas que representan un plan de acción en favor de las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas para los siguientes años (ONU, 2015a).

Los ODS, que entraron en vigor en enero de 2016, son un conjunto de objetivos, metas e indicadores de aplicación universal que fijan resultados cuantitativos en las tres dimensiones —social, económica y ambiental— del desarrollo sostenible (SDSN, 2016).

La Agenda 2030 reconoce a las ciudades como motores para impulsar el desarrollo y a los gobiernos locales como aliados estratégicos en el cumplimiento de esta hoja de ruta. En particular, el ODS 11 destaca el papel fundamental de la urbanización y la vivienda para el desarrollo sostenible e insta a “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (ONU-2015a). Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible se ilustran en la imagen 3.2.

Imagen 3.2

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030



Fuente: ONU, 2015a.

Hábitat III y la Nueva Agenda Urbana

En octubre de 2016, se aprobó la Nueva Agenda Urbana (NAU), en el marco de la Tercera Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). La NAU es un documento de orientación para el desarrollo urbano sostenible hasta 2036 y representa el compromiso de los Estados miembros de las Naciones Unidas para repensar la forma en que se desarrollan las ciudades del planeta (ONU, 2017). La NAU es un acelerador de las metas urbanas definidas por los ODS y busca promover ciudades más incluyentes, compactas y conectadas mediante la planificación y diseño urbanos, la gobernanza y legislación urbana, y la economía urbana, con el fin de crear un vínculo de refuerzo recíproco entre urbanización y desarrollo. La NAU es una propuesta estratégica orientada a la acción para cambiar el actual paradigma de la vivienda y la urbanización hacia uno en el que las políticas, programas y proyectos generados guíen a las ciudades hacia una senda de desarrollo urbano sostenible (ONU, 2017).

Esta agenda reconoce la importancia de la vivienda adecuada y sostenible, e insta a promover políticas en materia de vivienda a nivel nacional, subnacional y local, que respalden la realización progresiva de este derecho para todas las personas. Así, se establece el compromiso de generar políticas de vivienda basadas en las tres dimensiones del desarrollo sostenible (ONU, 2017).

También posiciona a la vivienda en el centro del desarrollo sostenible como una de las fuerzas transformadoras que puede llevar al mundo a

superar los desafíos relacionados con el cambio climático, la pobreza, la exclusión y la desigualdad, e influir positivamente en las ciudades para emprender un camino a la urbanización incluyente, planificada y sostenible. En otras palabras, la realización de los compromisos de la NAU depende en gran medida de cómo se desarrollen las estrategias de vivienda.

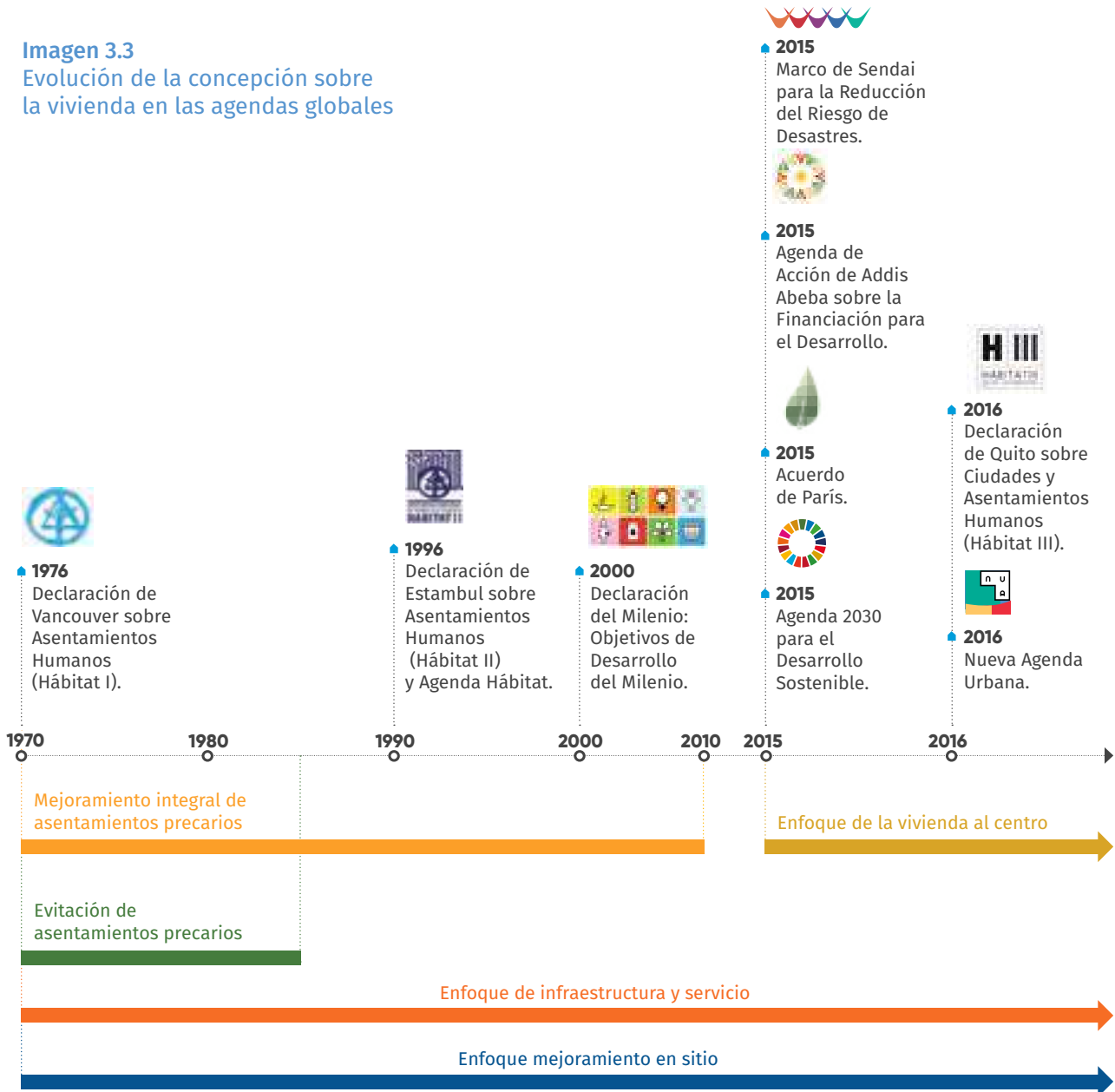
3.3

LA VIVIENDA EN EL CENTRO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible reconoce el derecho a una vivienda adecuada y la mejora de los asentamientos precarios como elementos fundamentales para una urbanización inclusiva y sostenible; en particular, lo señala en la meta 11.1, en donde se reconoce explícitamente que se buscará “De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales” (ONU-2015a).

En esta agenda se considera que la vivienda y los asentamientos humanos tienen un papel instrumental para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como para garantizar el cumplimiento de otros derechos humanos. De esta manera, surge la oportunidad de trascender de la concepción de la vivienda adecuada hacia un nuevo paradigma en el que la vivienda sea el elemento central del desarrollo sostenible, a fin de no dejar a nadie atrás.

Imagen 3.3
Evolución de la concepción sobre la vivienda en las agendas globales



Fuente: ONU-Habitat.

El enfoque global de la Vivienda al Centro, desarrollado por ONU-Habitat en 2015, coloca a las personas y los derechos humanos en el primer plano del desarrollo urbano sostenible (UN-Habitat, 2015a).

La Vivienda al Centro busca reconocer 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. Este enfoque incluye objetivos a nivel nacional y local; a escala nacional, promueve la integración de la vivienda en las políticas urbanas y su inserción en las acciones estratégicas de colaboración internacional sobre urbanización planificada; en lo local, busca reforzar el vínculo entre vivienda y planificación y gestión urbana para mejorar las condiciones de vida de las personas y del desarrollo de las ciudades. La Vivienda al Centro establece estratégicamente las oportunidades que ofrece la vivienda en la agenda internacional con respecto al futuro de la urbanización (UN-Habitat, 2015a). En términos generales, la imagen 3.3 ilustra la evolución de la concepción de vivienda en las agendas globales.

A partir de esta conceptualización, se reconoce que la vivienda tiene un efecto, directo o indirecto, sobre los 17 ODS y muchas de las 169 metas que los conforman. A su vez, diversas metas de los ODS inciden en el ámbito de la vivienda, no sólo aquellas centradas en el espacio doméstico, sus instalaciones, su entorno inmediato y la forma de habitarlo, sino también aquellas que tienen que ver con la reducción de las tasas de pobreza y hambre, al acceso a la salud y educación, la eli-

minación de la brecha de género, el incremento de los niveles de inclusión e igualdad socioeconómica, la creación de ciudades sostenibles, el uso eficiente de los recursos hídricos y terrestres, y la formación de alianzas sostenibles para el desarrollo, entre otras.

La gráfica 3.1 identifica estas relaciones entre las características de la vivienda sostenible y las metas de los 17 ODS definidos en la Agenda 2030. De las 169 metas de los objetivos, 67 se relacionan directamente con la vivienda y otras 38 lo hacen de manera indirecta.

67
METAS
SE RELACIONAN
DIRECTAMENTE
CON LA VIVIENDA

38
METAS
SE RELACIONAN
INDIRECTAMENTE
CON LA VIVIENDA

A partir de un análisis exhaustivo de las metas de los ODS y de su vinculación con la vivienda sostenible, se sintetizaron las oportunidades que tiene el sector de la vivienda para contribuir al cumplimiento de las metas y objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A continuación, se muestran estas vinculaciones.



La vivienda promueve condiciones para aliviar la pobreza extrema (**meta 1.1**), y otras dimensiones de pobreza (**meta 1.2**), al garantizar que todas las personas, en particular las pobres y las vulnerables, tengan el mismo derecho a recursos económicos y acceso a los servicios básicos (**meta 1.4**), y al reducir las situaciones, exposición y vulnerabilidad a fenómenos climáticos (**meta 1.5**).



La vivienda, cuando se localiza en áreas de usos mixtos con presencia de centros de abasto, puede desempeñar un papel decisivo para el acceso a una alimentación sana, nutritiva y suficiente (**meta 2.1**). Además, si la vivienda está dotada de elementos suficientes para garantizar la salubridad alimentaria y la cocción de alimentos, puede contribuir de manera indirecta a la reducción de las condiciones de malnutrición de toda la población (**meta 2.2**).



Una vivienda con instalaciones adecuadas puede contribuir de manera indirecta a reducir las tasas de mortalidad materna (**meta 3.1**), de niños recién nacidos y menores de 5 años (**meta 3.2**). Las viviendas con instalaciones adecuadas de calefacción, ventilación y espacio suficiente contribuyen de manera directa a la reducción de enfermedades (**meta 3.3**) y al bienestar físico y mental de sus ocupantes (**meta 3.4**), así como a la reducción de muertes por químicos peligrosos y por la polución y contaminación del aire, el agua y el suelo (**meta 3.9**).



La vivienda bien localizada favorece la cercanía a centros educativos para la atención y desarrollo en la primera infancia y la educación preescolar (**meta 4.2**), y a centros de formación técnica, profesional y superior de calidad (**meta 4.3**), así como a otras instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos (**meta 4.a**).



La vivienda sostenible considera las necesidades específicas de mujeres y niñas en su proceso de desarrollo personal y en la posibilidad de alcanzar un mejor

nivel de bienestar, revirtiendo sus desventajas históricas en el acceso a la propiedad del suelo y de la vivienda. Con ello se favorece directamente la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas (**meta 5.2**). Por otro lado, la puesta en marcha de acciones afirmativas para que las mujeres puedan acceder al control de la tierra y otros bienes, mediante servicios financieros y otras medidas (**meta 5.a**), promueve su inclusión en el proceso de desarrollo.



La vivienda con instalaciones adecuadas para la provisión de agua y saneamiento contribuye directamente a lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos (**meta 6.1**), a mejorar los servicios de saneamiento e higiene adecuados (**meta 6.2**), a mejorar la calidad del agua reduciendo su contaminación (**meta 6.3**) y a incrementar el uso eficiente de los recursos hídricos (**meta 6.4**). Cuando la vivienda tiene una adecuada localización, fuera de zonas de riesgo y alto valor ecológico, también contribuye al restablecimiento de los ecosistemas hídricos (**meta 6.6**).



La vivienda sostenible tiene atributos para el uso racional de la energía. Cuando las viviendas cuentan con tecnologías para un uso eficiente de los recursos se contribuye a lograr un acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos

(**meta 7.1**), a aumentar la proporción de energía renovable (**meta 7.2**) y a la mejora de la eficiencia energética (**meta 7.3**). La cooperación internacional en el sector vivienda puede facilitar el acceso a la investigación y la tecnología relativas a la energía limpia, por lo que, de manera indirecta, se podría contribuir a alcanzar la **meta 7.a**. La consolidación de infraestructura para la prestación de servicios energéticos modernos contribuye directamente a alcanzar la **meta 7.b**.



La vivienda sostenible promueve en sus procesos de construcción el trabajo decente y el impulso a nuevos y diversos sectores de la economía (**meta 8.3**), a la par de proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro (**meta 8.8**). Además, se fomenta la productividad mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación (**meta 8.2**). Este proceso de innovación favorece la producción y el consumo eficientes de los recursos (**meta 8.4**). De manera indirecta, el sector de la vivienda puede contribuir al pleno empleo y a condiciones de inclusividad laboral (**meta 8.5**) que permitan erradicar el trabajo forzoso y el trabajo infantil (**meta 8.7**). Mediante el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones financieras para ampliar el acceso al crédito, el sector vivienda contribuye con la **meta 8.10**.



Cuando la vivienda se construye de manera innovadora, sostenible y segura, y se favorece la inclusión de la pequeña industria en el sector, se contribuye directamente al cumplimiento de la **meta 9.3**. La modernización y reconversión de la industria hacia procesos más sostenibles favorece alcanzar la **meta 9.4** y, de manera indirecta, el cumplimiento de la **meta 9.1** (desarrollo de infraestructuras sostenibles, resilientes y de calidad). Similarmente, aumentar la investigación científica y mejorar la capacidad tecnológica de los sectores industriales vinculados con la vivienda favorece el cumplimiento de la **meta 9.5**, el desarrollo de tecnologías, la investigación y la innovación (**meta 9.b**) y el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones (**meta 9.c**).



La vivienda es una de las condiciones sociales básicas que determinan la igualdad y la calidad de vida de las personas. El acceso a la vivienda sostenible para la población en condiciones de vulnerabilidad puede contribuir de manera directa a mejorar los ingresos de la población más pobre (**meta 10.1**) y a promover la inclusión social, económica y política de todas las personas (**meta 10.2**). De manera indirecta, se contribuye a garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados (**meta 10.3**). La adopción de políticas fiscales, salariales o de protección social favorecen de manera directa la reducción de desigualdades en el acceso a la vivienda

(**meta 10.4**), y pueden facilitar la migración y la movilidad ordenadas de la población (**meta 10.7**).



En muchos países en desarrollo, la política habitacional está desvinculada de la política de desarrollo urbano y ordenamiento territorial. Esta desvinculación condiciona la plena realización del “derecho a la ciudad”, uno de los principios de la NAU que considera a las ciudades como espacios comunes para la plena realización de los derechos humanos y el ejercicio de la ciudadanía. El derecho a la ciudad es el derecho de todas y todos los habitantes a ciudades justas, inclusivas y sostenibles (ONU-Habitat, 2016a). En este contexto, la vivienda sostenible contribuye directamente a garantizar el acceso a los servicios básicos para todas las personas (**meta 11.1**), a sistemas de transporte público seguros, asequibles, accesibles y sostenibles (**meta 11.2**), a un proceso de urbanización inclusiva y sostenible (**meta 11.3**), y a garantizar el patrimonio cultural y natural del mundo (**meta 11.4**).

Por otro lado, la urbanización sostenible y la localización de la vivienda en áreas adecuadas contribuyen a reducir el número de muertes y de personas afectadas por los desastres y a reducir las pérdidas económicas (**meta 11.5**), así como el impacto ambiental negativo de las ciudades (**meta 11.6**) y a proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros (**meta 11.7**). A partir de la concepción de derecho a la ciudad, la vivienda también contribuye a apoyar los vínculos económicos, sociales

y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales (**meta 11.a**), a aumentar el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes para la adaptación y reducción de riesgos del cambio climático (**meta 11.b**) y a fomentar la cooperación internacional para la construcción de edificios sostenibles y resilientes (**meta 11.c**).



La vivienda construida a partir de materiales y tecnologías de construcción sostenibles producidos localmente favorece el cumplimiento de la **meta 12.1** para aplicar el Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, y así lograr un uso más eficiente de los recursos naturales (**meta 12.2**) y la gestión racional de los productos químicos y desechos (**meta 12.4**). De esta manera se reduce la generación de desechos derivados de la actividad de este sector (**meta 12.5**) y se favorece que las empresas adopten prácticas sostenibles en sus actividades productivas (**meta 12.6**). En conjunto, estas acciones contribuyen directamente a asegurar que más personas cuenten con más información y conocimientos sobre desarrollo sostenible, modificando sus estilos de vida en armonía con la naturaleza (**meta 12.8**).



La vivienda puede coadyuvar a la reducción de riesgos derivados del cambio climático mediante un uso más eficiente de los recursos a lo largo de su ciclo de vida. En términos de adaptación y resiliencia, la vivienda

también presenta condiciones clave para reducir la vulnerabilidad de las comunidades ante los efectos del cambio climático, principalmente a través de su localización en zonas libres de riesgo. De esta forma contribuye de manera directa a las **metas 13.1** y **13.2**.



Una vivienda bien localizada, fuera de zonas de riesgo o de alto valor ecológico, y con adecuada infraestructura hídrica y de saneamiento, contribuye directamente a reducir la contaminación marina de todo tipo (**meta 14.1**) y a proteger los ecosistemas marinos y costeros (**meta 14.2**). De manera indirecta, se ayuda a minimizar los efectos de la acidificación de los océanos (**meta 14.3**) y a conservar las zonas costeras y marinas (**meta 14.5**).



De manera similar, la vivienda construida fuera de sitios no adecuados favorece la conservación de los ecosistemas terrestres y de agua dulce (**meta 15.1**), la gestión sostenible de los bosques (**meta 15.2**) y sistemas montañosos (**meta 15.4**), integrando los valores de los ecosistemas y la biodiversidad en la planificación (**meta 15.9**). De manera indirecta, la vivienda bien localizada favorece la rehabilitación de suelos degradados y reduce la desertificación (**meta 15.3**), así como la degradación de los hábitats naturales (**meta 15.5**).



La formulación e implementación de políticas de vivienda inclusivas y sostenibles contribuye de forma directa a reducir las formas de violencia y mortalidad en el mundo (**meta 16.1**) y a garantizar la toma de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades de todas las personas (**meta 16.7**), así como a promover la aplicación de leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible (**meta 16.b**).



Una efectiva formulación e implementación de las políticas de vivienda favorece indirectamente la movilización de recursos internos con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales (**meta 17.1**), la adopción de sistemas de promoción de las inversiones (**meta 17.5**), el desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales (**meta 17.7**) y el aumento del apoyo internacional para respaldar los planes de implementación de todos los ODS (**meta 17.9**). En este contexto, la generación de alianzas multisectoriales para el desarrollo de la vivienda influye directamente en la coherencia de las políticas públicas para el desarrollo sostenible (**meta 17.14**), en el fomento de alianzas eficaces (**meta 17.17**) y en la generación de indicadores que permitan medir los progresos logrados en la materia (**meta 17.19**).



© Pierre Arnold, 2017
Lázaro Cárdenas, Michoacán • Nuevos conjuntos habitacionales periféricos





**LA POLÍTICA DE
VIVIENDA EN MÉXICO:
UN MARCO GENERAL**

En los últimos 50 años, la política habitacional del Estado mexicano ha transitado por distintas etapas que se corresponden, en términos generales, tanto con la evolución de la perspectiva internacional sobre el papel que los gobiernos deberían desempeñar en relación con la provisión habitacional, como con la conceptualización de la vivienda en las agendas globales.

En una primera etapa, entre principios de los años sesenta e inicios de la década de los noventa, el Estado basó sus acciones en un modelo intervencionista, caracterizado por una importante regulación pública del suelo y la definición de criterios de localización de la oferta habitacional, mientras que en los 15 años siguientes se desempeñó como promotor financiero de las acciones de vivienda realizadas por el sector privado, y aunque esta situación permitió consolidar la viabilidad financiera de los ONAVIS en materia de financiamiento habitacional, tuvo significativos efectos negativos sobre la gestión del crecimiento urbano, la provisión de servicios públicos y la calidad del parque de vivienda, debido a la relajación de los criterios intervencionistas en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y promoción pública de vivienda (ver capítulos 6 y 9). En una tercera etapa, a partir de 2006 y hasta la actualidad, aunque prevalece este enfoque liberalizador, se ha buscado lograr una mayor coordinación entre la política de vivienda y la de desarrollo urbano, al amparo de un nuevo marco normativo e institucional y de los principios señalados en las agendas globales sobre vivienda adecuada y ciudades sostenibles.

4.1 EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN MÉXICO

En términos generales, es posible identificar tres grandes etapas en el desarrollo de las políticas de vivienda en México:

1. 1960-1992: promoción e intervención directa en el sector habitacional
2. 1992-2006: la adopción de un enfoque facilitador
3. 2006-actualmente: hacia la consolidación de un nuevo sistema de vivienda y el enfoque orientado hacia las agendas globales de desarrollo sostenible

4.1.1 1960-1992: PROMOCIÓN E INTERVENCIÓN DIRECTA EN EL SECTOR HABITACIONAL

A inicios de la década de los años sesenta, la población total de México era de 34.9 millones de habitantes, de los cuales el 50.7 % residía en zonas urbanas de más de 2500 habitantes (INEGI, s. f. a). En ese entonces, el Sistema Urbano Nacional (SUN) estaba conformado por 123 ciudades de más de 15 000 habitantes, en donde vivía el 36.5 % de la población (Garza, 2010).

No obstante, ya en la década de los noventa, el panorama urbano del país era radicalmente distinto: 71.3 % de los 81.2 millones de habitantes del país vivía en ciudades (INEGI, s. f. a), como consecuencia de una elevada tasa anual de crecimiento demográfico (4 %), que fue significativamente mayor que la tasa nacional promedio

(2.9 %). Para entonces, el SUN estaba conformado por 304 ciudades que concentraban 51.5 millones de personas (63.4 % del total del país). En este periodo, México experimentó un fuerte proceso de metropolización: este tipo de áreas urbanas pasó de 12 en 1960 a 37 en 1990 (Garza, 2010), lo que implicó significativos retos para la coordinación intermunicipal.

Durante estos años, el número de viviendas particulares habitadas pasó de 6.4 a 16.2 millones, como consecuencia de un ritmo de crecimiento promedio anual de 3.1 % (INEGI, s. f. a), menor que el de la población nacional, hecho que pudiera indicar la escasa capacidad de la incipiente política habitacional mexicana para atender toda la demanda de vivienda de aquellos años, principalmente como consecuencia de significativos flujos migratorios del campo hacia la ciudad (Flores y Ponce, 2006).

Entre 1973 y 1992, se otorgaron 3.6 millones de financiamientos y subsidios habitacionales, 74.5 % para adquisición de vivienda nueva. Los ONAVIS entregaron 49.4 % del total de préstamos durante este periodo (CONAVI, 2018b).

A finales de los años sesenta e inicios de los setenta, sólo el 30 % de las viviendas existentes estaban construidas con materiales durables en techos, 45 % en el caso de los muros y 60 % en el caso de los pisos. Para 1990, en gran medida por la acción de los organismos de vivienda creados y consolidados durante esta etapa, la proporción de habitaciones con techos con materiales duraderos alcanzó poco más del 50 %, mientras

que las viviendas con muros durables superaron el 70 % del parque habitacional, y aquellas con pisos distintos de tierra rebasaron el 80 % (OCDE, 2015).

Principales hitos de la política habitacional en el periodo

Las primeras acciones consistentes realizadas por el sector público en materia habitacional se remontan a las décadas de los cincuenta y sesenta, cuando fueron construidos conjuntos de vivienda en arrendamiento para derechohabientes de distintos organismos de seguridad social y otros para adquisición de vivienda en propiedad, mediante el sector financiero de obras públicas (ONU-Habitat, 2012). Sin embargo, la definición de una verdadera política habitacional a escala nacional y la conformación del Sistema Institucional de Vivienda (SIV) comenzó a principios de la década de los sesenta, cuando se creó el Programa Financiero de Vivienda (PFV), compuesto por el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (Foga). Estos fondos tenían el objetivo de promover el financiamiento de programas públicos de habitaciones sociales, mediante el denominado "encaje legal de la banca", que consistía en la obligación de los bancos de aportar el 3 % de los pasivos de las cuentas de ahorro registradas (Garza y Schteingart, 1978).

A inicios de los setenta se fundó el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (Indeco), con la finalidad

de otorgar financiamiento para la construcción y adquisición de vivienda, acciones de mejoramiento, compra de suelo y regularización de la propiedad (Garza y Schteingart, 1978). En 1972 se fundaron los principales fondos nacionales de vivienda para los trabajadores: el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste), mientras que en 1981 se creó el Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) (ONU-Habitat, 2012). Durante sus primeros años de operación, los fondos nacionales de vivienda para los trabajadores, particularmente el Infonavit, destinaron sus esfuerzos a la activa promoción del mercado habitacional, a través de acciones para la compra de suelo, la definición de criterios de planificación y ubicación, así como de normas de diseño, tipología y construcción de la vivienda que financiaban, sin que esto implicara su participación directa en la construcción de vivienda (Silva-Herzog, 2009).

De esta forma, la estructura central del SIV quedó integrada por el Fovi, orientado a la atención de la población de ingreso medio y financiado por el encaje legal, por el Infonavit y el Fovissste, encargados de atender a empleados formales con ingresos bajos y medios, a partir de los recursos provenientes del 5 % del salario de estos mismos trabajadores, y por el Indeco y el Fonhapo, responsables de la atención a personas en pobreza y sin empleo formal, cuyo presupuesto de operación provenía de los recursos fiscales de la Federación (ONU-Habitat, 2012).

En 1976 se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), que concedió a los municipios facultades para expedir reglamentos y disposiciones administrativas sobre el ordenamiento de sus asentamientos y centros de población. Un año después, en 1977, se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), encargada de la política nacional de desarrollo urbano e infraestructura del gobierno federal (ONU-Habitat, 2012). En 1981 se crearon los Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS) y desapareció el Indeco.

En 1983 se reformó el artículo 115 constitucional para conceder a los municipios la facultad de conducir el desarrollo urbano en sus territorios, controlar los usos de suelo, otorgar licencias y permisos de construcción, y proveer buena parte de los servicios públicos. Se trató de una reforma eminentemente urbana que tendría importantes repercusiones futuras sobre el desarrollo de las ciudades mexicanas (ONU-Habitat, 2012).

En este mismo año se elevó a rango constitucional el derecho a la vivienda digna y decorosa para todos los mexicanos y, con base en esta modificación, en 1984 se aprobó la Ley Federal de Vivienda, que definió las acciones generales necesarias para hacer cumplir el derecho a la vivienda, principalmente desde una perspectiva federal (ONU-Habitat, 2012). En 1989 se eliminó el encaje legal a la banca e inició el proceso de su reprivatización, después de su nacionalización en 1982. A partir de entonces, los recursos del Fovi provinieron, fundamentalmente, del Banco de México y, en menor medida, de orga-

nismos internacionales como el Banco Mundial (Patiño, 2006).

Para finales de los años ochenta y principios de los noventa, el modelo de financiamiento y atención a la vivienda mostró signos de agotamiento, situación reforzada por un contexto económico de bajo crecimiento y alta inflación que encareció el préstamo de los créditos hipotecarios otorgados por los ONAVIS, lo que a su vez deterioró la solidez financiera de éstos y limitó su acceso a la población con mayores ingresos. Los consistentemente elevados índices de morosidad e impago en los créditos ofrecidos por los fondos de vivienda ocasionaron significativos problemas de descapitalización, lo que explica, en parte, las modificaciones normativas de las que estos organismos fueron objeto a principios de la década de los noventa (ONU-Habitat, 2012).

4.1.2 1992-2006: LA ADOPCIÓN DE UN ENFOQUE FACILITADOR

Entre inicios de la década de 1990 y el primer lustro del siglo XXI, la población del país pasó de 81.2 a 103.3 millones de personas, de las cuales 79 % vivía en ciudades. El ritmo de crecimiento de la población nacional se redujo a 1.6 % al año, y el de la población urbana a 2.1 % (INEGI, s. f. a), mientras que el SUN pasó de 304 a 367 ciudades y concentró al 69.2 % de las personas del país (Garza, 2010).

En estos 15 años, el número de viviendas particulares habitadas aumentó de 16.2 a 24.7 millones, como consecuencia de una tasa de crecimiento

anual de 2.9 % (INEGI, s. f. a), menor que la observada entre 1960 y 1990, pero mayor que la tasa a la que creció la población entre 1990 y 2005. Esta situación se corresponde, en buena medida, con el acelerado incremento en el número de financiamientos y subsidios para vivienda sucedido tras las reformas financieras en el sector al inicio de los años noventa (Puebla, 2006).

En este periodo, se otorgaron casi 9 millones de financiamientos y subsidios habitacionales. Los ONAVIS, como el Infonavit y el Fovissste, otorgaron el 58.5 % de éstos; 9 de cada 10 de sus préstamos se asignaron a la adquisición de vivienda nueva. Por su parte, 78.9 % de los subsidios federales se destinaron a acciones de mejoramiento habitacional (CONAVI, 2018b). A partir de ello, se estima que la prevalencia de materiales precarios en techos cayó de poco menos de la mitad de las viviendas en 1990 a una tercera parte, mientras que para el caso de los muros declinó de cerca de 30 % a menos de una quinta parte. Las viviendas con piso de tierra se redujeron del 20 % a un 10 %, aproximadamente (OCDE, 2015).

Principales hitos de la política habitacional en el periodo

A partir de la década de los años noventa se observó un cambio trascendente en el papel del Estado mexicano en el financiamiento y promoción de la vivienda. En esta nueva etapa, el Estado pasó de ser un ente promotor e interventor en el diseño de las políticas habitacionales a uno facilitador de las acciones de vivienda generadas por el sector privado (Schteingart y Patiño, 2006).

Este enfoque tuvo en su origen dos significativas reformas realizadas en 1992 sobre la propiedad del suelo de los ejidos y el financiamiento de vivienda.

La primera reforma fue la del artículo 27 constitucional y la subsecuente modificación de la Ley Agraria, que concedió a los ejidatarios el dominio pleno de sus parcelas y a los comuneros sobre sus tierras. Con esta reforma, el Estado perdió una parte importante de su capacidad de regulación de los dominios ejidales y comunales, lo que facilitó la incorporación del suelo a los procesos de urbanización (Schteingart y Patiño, 2006; ONU-Habitat, 2012).

La segunda gran reforma fue la realizada a la Ley de Infonavit. A partir de ella se reafirmó el carácter financiero del Instituto y su operación se orientó al financiamiento de la vivienda individual construida por desarrolladores privados, eliminando en la práctica el otorgamiento de créditos a promotores y constructores de casas-habitación bajo las consideraciones de la Línea I⁴ (Silva-Herzog, 2009). Esta nueva faceta del Instituto permitió un acelerado crecimiento en el otorgamiento de créditos y un papel cada vez más activo de los desarrolladores privados de vivienda (OCDE, 2015). Entre 1995 —con la consolidación plena de la reforma de ley de 1992— y 2007, el Infonavit pasó

⁴ Línea I es una iniciativa de crédito del Infonavit para la construcción de conjuntos de habitaciones cuyas unidades fueron adquiridas por derechohabientes del Instituto, mediante créditos otorgados por el propio Infonavit (Ley de Infonavit, 2016, art. 42). Fue el principal instrumento de crédito para adquisición de vivienda entre 1972 y 1992.

de financiar 25.9 % a 58.8 % del total de créditos hipotecarios en México (ONU-Habitat, 2017).

También en 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que tomaría a su cargo la política nacional de vivienda y desarrollo urbano. Una de sus primeras acciones en la materia fue la creación del Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda (PEFDV), cuyo objetivo era disminuir el papel del Estado en las actividades de promoción del sector a partir de la simplificación de los trámites para la construcción y la regularización de la tenencia de la propiedad. El PEFDV sentó las bases del nuevo paradigma de la política habitacional en el que el Estado se convertiría en un promotor de los procesos de producción, financiamiento, comercialización y titulación de vivienda. Este paradigma sería reafirmado por los programas nacionales de vivienda de 1995-2000 y de 2001-2006 (Conolly, 2006).

La severa crisis económica de 1995 impactó de manera significativa al sector habitacional; el incremento de la cartera vencida de la banca comercial provocó que el gobierno mexicano aplicara un programa de apoyo a deudores, con la finalidad de evitar la quiebra del sistema bancario. La debilidad posterior del sector implicó que el financiamiento para la adquisición de vivienda proviniera principalmente de los fondos nacionales: el Infonavit y el Fovissste. En este periodo se consolidaron grandes empresas desarrolladoras de vivienda cuyo capital fue suficiente para sobrevivir a la crisis y adaptarse a nuevas condiciones de financiamiento (ONU-Habitat, 2012).

En 1999 se implementó una nueva reforma al artículo 115 constitucional, en la que se concedieron mayores atribuciones a los gobiernos municipales para el control y administración de los usos de suelo y para el otorgamiento de autorizaciones para el desarrollo de conjuntos habitacionales. Esta reforma reforzó el proceso de descentralización de las atribuciones sobre política urbana y habitacional que México experimentaba desde mediados de la década de los ochenta (ONU-Habitat, 2012).

En 2001 se publicó el Programa Nacional de Vivienda (PNV) 2001-2006, el cual consolidó la perspectiva de los organismos nacionales de vivienda como entidades meramente financieras y promotoras de la actividad residencial (ONU-Habitat, 2012). En ese mismo año se crearon la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), como un órgano desconcentrado de la SEDESOL para coordinar la implementación de la política nacional de vivienda, y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), cuyo objetivo era otorgar apoyos financieros y garantías para la construcción y adquisición de vivienda de interés social. A partir de 2002, la SHF sería la entidad responsable de la administración del Fovi (Patiño, 2006).

Con la creación de la CONAFOVI se otorgaron, por primera vez, subsidios federales a los derechohabientes de menores ingresos de los fondos nacionales de vivienda, particularmente del Infonavit, para la adquisición de viviendas. Estos subsidios y la implementación del Programa de Vivienda Económica de Infonavit en el año 2003

permitieron incrementar de manera acelerada el financiamiento para adquisición de unidades nuevas localizadas principalmente en zonas periféricas de las ciudades (ver capítulo 6). Entre 2003 y 2008, el Infonavit pasó de otorgar 276 000 créditos a poco más de 487 000 financiamientos al año para la compra de vivienda terminada (Infonavit, 2018a).

Las reformas a la Ley Agraria, a la Ley de Infonavit y, en menor medida, la sucedida al artículo 115 constitucional, así como la puesta en marcha del programa de desregulación de vivienda se correspondieron con un contexto internacional en el que el Estado transformó su papel de promotor de las actividades económicas y sociales, incluida la habitacional, hacia una labor de facilitador en el que el sector privado adquirió un papel decisivo. En este contexto, la localización de la vivienda se definió a partir de criterios de mercado —como el valor del suelo, sobre todo—, provocando que la vivienda de interés social se desarrollara en zonas cada vez más alejadas de las áreas intraurbanas de las ciudades (ONU-Habitat, 2012; OCDE, 2015).

4.1.3 2006–ACTUALMENTE: HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE UN NUEVO SISTEMA DE VIVIENDA Y EL ENFOQUE ORIENTADO HACIA LAS AGENDAS GLOBALES DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Entre 2005 y 2015, el número de habitantes del país creció de 103.3 a 119.5 millones, 77 % de los cuales vivía en zonas urbanas (INEGI, s. f. a). En este periodo, el SUN creció de 367 a 401 ciudades

(SEDATU, CONAPO e INEGI, 2018). Las viviendas particulares habitadas pasaron de 24.7 a casi 32 millones de unidades, aunque debe considerarse que el parque habitacional total rebasó los 35.6 millones⁵ desde 2010, debido a un ritmo de crecimiento promedio anual de 2.6 %, significativamente mayor que el observado para la población urbana y total, que en ambos casos fue de 1.5 % durante el periodo (INEGI, s. f. a).

En esta última etapa, se generaron 16.7 millones de financiamientos y subsidios para la vivienda. Los ONAVIS fueron responsables de dos terceras partes del total de créditos hipotecarios otorgados: 62.4 % para vivienda nueva, 19.4 % para mejoramientos y 17.6 % para adquisición de vivienda usada. Con base en estas acciones, en 2016, la CONAVI estimó que el rezago habitacional cayó del 33.5 % al 28.1 % del total de viviendas particulares habitadas, entre 2008 y 2016 (años para los cuales existe información disponible con base en la metodología estandarizada generada por esta comisión). Pese a esta reducción porcentual, en el mismo periodo, el número de viviendas en esta condición se incrementó de 9.1 a 9.2 millones de unidades (CONAVI, 2018b), como consecuencia del aumento en el número de nuevos hogares y viviendas.

⁵ En 2010, el parque habitacional total fue de 35.6 millones de viviendas, de las cuales 28.6 millones eran viviendas particulares habitadas, 2 millones de uso temporal y 5 millones viviendas catalogadas como deshabitadas. Esta última cifra representó el 14 % del total (INEGI, s. f. a).

Principales hitos de la política habitacional en el periodo

Esta última etapa de desarrollo de las políticas de vivienda en México se caracteriza por el inicio de la consolidación de un nuevo andamiaje normativo e institucional para la promoción del sector habitacional (ONU-Habitat, 2012), en el que el Estado busca alentar una mayor coordinación entre la vivienda, la ciudad y el territorio, a la luz de un contexto global definido por agendas internacionales orientadas hacia la consecución del desarrollo sostenible (ver capítulo 3).

En 2006, la CONAFOVI se transformó en la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) y se publicó la Ley de Vivienda, que derogó la ley federal del sector vigente desde 1984. Esta ley sentó las bases para la construcción de una nueva política habitacional basada en diversos principios del desarrollo sostenible (ONU-Habitat, 2012). En este mismo año, el Infonavit transformó su visión y misión institucionales con la finalidad de otorgar créditos para la adquisición de viviendas que contribuyeran a generar mejores condiciones de vida para sus derechohabientes, desde una perspectiva de sostenibilidad en la que la vivienda es el motor central de desarrollo (Pardo y Velasco, 2011).

En 2007, el Infonavit lanzó el programa Hipoteca Verde, cuyo objetivo es dotar a las viviendas financiadas con un conjunto de tecnologías orientadas a disminuir el consumo de agua y energía, a fin de generar ahorros monetarios a sus derechohabientes y reducir emisiones contaminantes. Otras acciones de sostenibilidad

relevantes impulsadas por el Instituto fueron la implementación de Vida Integral Infonavit para promover una oferta de vivienda con atributos de sostenibilidad y la Evaluación Cualitativa de la Vivienda y su Entorno (ECUVE), métrica propuesta para estimar el impacto de cada vivienda financiada por el Infonavit sobre la calidad de vida de sus derechohabientes (ONU-Habitat, 2018c).

Durante el periodo 2010-2017, el financiamiento habitacional se diversificó de la promoción de vivienda nueva terminada hacia acciones de mejoramiento y ampliación, así como de producción social asistida como consecuencia, por un lado, de la puesta en marcha de esquemas de financiamiento como Mejoravit⁶ (ONU-Habitat, 2017) y, por el otro, de la intervención de organizaciones no gubernamentales como Habitat International Coalition - América Latina (HIC-AL) que incidieron en que se reconociera a la producción social del hábitat dentro de los programas apoyados por los ONAVIS (ONU-Habitat, 2012). Asimismo, se observó una significativa reestructuración del financiamiento a la vivienda terminada: en 2006, sólo el 13.2 % de los créditos de esta modalidad se aplicaban para la adquisición de viviendas usadas, mientras que para 2016 la proporción aumentó a 37 % (ONU-Habitat, 2017).

⁶ Hasta 2014 este programa se denominaba Mejora Tu Casa. Es un crédito revolvente en pesos otorgado a los derechohabientes del Instituto por una entidad financiera distinta al Infonavit para realizar mejoras a su vivienda tales como pintar, impermeabilizar, cambiar muebles de cocina o baño, o adquirir equipamientos para adecuar la casa a las condiciones de personas que viven con alguna discapacidad (ONU-Habitat, 2017).

En este periodo, algunos de los grandes desarrolladores privados de vivienda, que habían desempeñado un papel central en la construcción de miles de viviendas en zonas alejadas de la ciudad, se declararon en concurso mercantil,⁷ generando un reordenamiento del mercado habitacional hacia desarrolladores de tamaño medio y presencia regional con mucha mayor flexibilidad en su operación (ONU-Habitat, 2017).

En 2011, se reformó de manera significativa el artículo 1.º constitucional, lo que implicó el reconocimiento del derecho a la vivienda adecuada como un elemento central en las acciones de la política habitacional del Estado mexicano (ONU-Habitat, 2012).

En 2013 se creó la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), antiguamente la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), como dependencia encargada de desarrollar la Política Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano. En 2016 se reformó la antigua Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) de 1976, en el marco del proceso preparatorio hacia Hábitat III (ver sección 4.2).

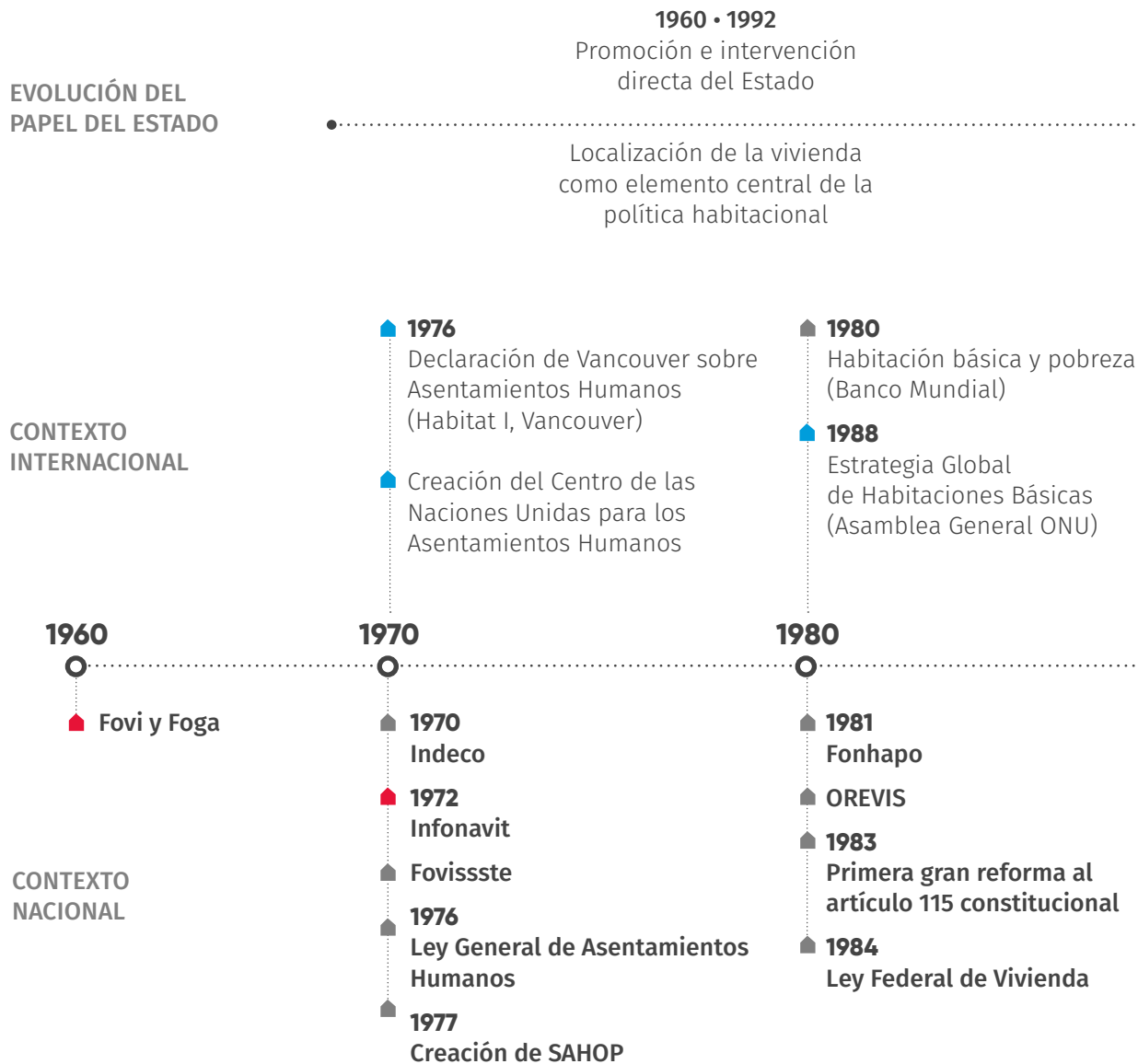
Los últimos años de esta tercera etapa corresponden con un contexto internacional en el que el Estado pretende recobrar su injerencia en la promoción de viviendas y ciudades más sostenibles, en el marco de las diversas agendas globales descritas en el capítulo 3. Con base en ello, se aspira no solamente a robustecer los programas de promoción y financiamiento habitacional, sino a contrarrestar las consecuencias del modelo urbano disperso y de baja densidad que caracteriza a las ciudades mexicanas, mediante una mayor coordinación de las acciones de vivienda y las políticas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano (ver capítulo 6).

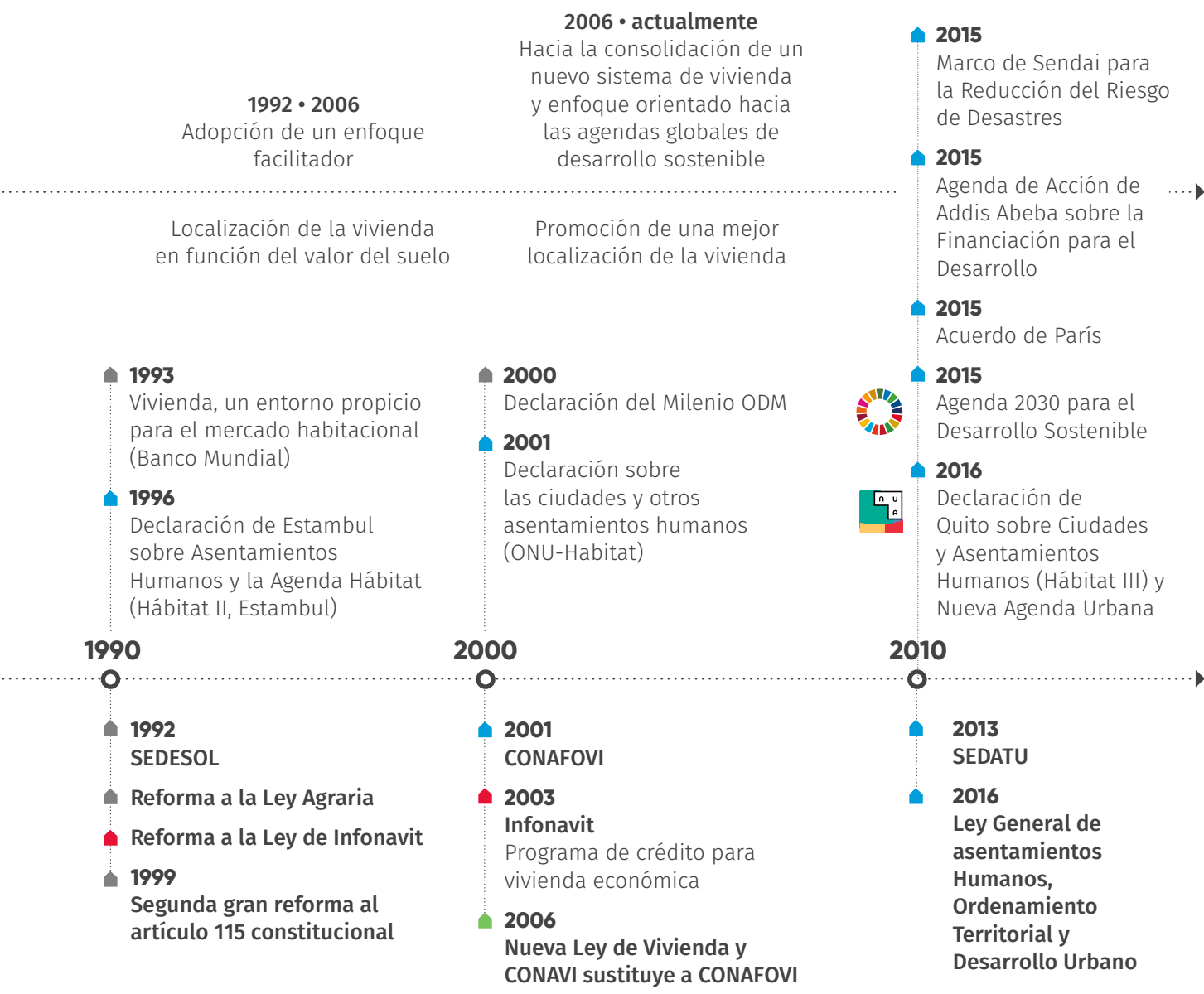
La imagen 4.1 ilustra la correspondencia entre las tres grandes etapas de la política habitacional mexicana identificadas en este capítulo y la evolución de la concepción de vivienda en las agendas globales descritas en el capítulo 3.

⁷ El concurso mercantil es un recurso legal para evitar que el incumplimiento generalizado de las obligaciones de pago de una empresa ponga en riesgo su viabilidad y la de las demás con las que mantenga una relación de negocios. En México, el concurso mercantil está regulado por la Ley de Concursos Mercantiles (Cámara de Diputados, 2014). Es equivalente a una declaratoria del capítulo 11 de la Ley de Quiebras de los Estados Unidos (Chapter 11 of Title 11 of the United States Code).

Imagen 4.1

Evolución del enfoque del sector vivienda en México y en las agendas globales





Fuente: ONU-Habitat.

4.2 MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA VIVIENDA EN MÉXICO

La política habitacional mexicana, al igual que la de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, está contenida en una compleja estructura normativa, programática e institucional que dificulta la coordinación entre la Federación, los gobiernos estatales y las autoridades municipales (ONU-Habitat, 2012). La actuación múltiple de dependencias y órdenes de gobierno con distintas atribuciones legales, así como muy desiguales capacidades técnicas, financieras y organizacionales limita la capacidad de responder de manera efectiva y coordinada a los desafíos urbanos y habitacionales del país (OCDE, 2015), como la oferta suficiente de vivienda adecuada en zonas consolidadas de las ciudades, la gestión de la expansión urbana, el déficit en la provisión de servicios, equipamiento e infraestructura para vivienda periférica y la reducción de las condiciones de vulnerabilidad habitacional ante los desafíos impuestos por el cambio climático (ACNUDH y ONU-Habitat, 2010; ONU-Habitat, 2012; ONU-Habitat, 2014; OCDE, 2015).

4.2.1 MARCO NORMATIVO

En México, la vivienda representa un derecho social básico reconocido desde 1983 en su Constitución Política, en el artículo 4.º, que a la letra dice: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo” (Cámara de Diputados, 2018a).

Además, desde 2011, el artículo 1.º de la Constitución señala que todas las personas gozarán plenamente de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte (Cámara de Diputados, 2018a), por lo que se reconoce la obligación de todas las autoridades competentes para garantizar los derechos humanos definidos tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (ONU-Habitat, 2012). El derecho a la vivienda adecuada, enmarcado en este contexto, forma parte de las obligaciones del Estado mexicano para favorecer en todo momento la protección más amplia para todas las personas en materia habitacional.

Por otro lado, la fracción XII del artículo 123 establece que todas las empresas del país están obligadas a proporcionar “habitaciones cómodas e higiénicas” a sus trabajadores, mediante las aportaciones a un fondo nacional de vivienda que sustente un sistema de financiamiento para su adquisición en propiedad (Cámara de Diputados, 2018a). El Infonavit, principal otorgante de financiamiento para la vivienda en México (CONAVI, 2018b), tiene su origen legal precisamente en este apartado de la Constitución mexicana.

Conforme al sistema federal mexicano se establece que la vivienda es un objeto de regulación concurrente entre los tres órdenes de gobierno, quienes tienen atribuciones específicas en la

materia según sus ámbitos de competencia (ONU-Habitat, 2012). La Ley de Vivienda de 2006, reglamentaria del artículo 4.º constitucional, establece y regula la política nacional de vivienda, sus lineamientos, programas e instrumentos para su aplicación, así como el sistema de coordinación para el cumplimiento de sus objetivos, prioridades y estrategias (Cámara de Diputados, 2017a).

La Ley de Vivienda establece que los gobiernos estatales deberán expedir sus correspondientes legislaciones en materia habitacional, en las que definan sus responsabilidades y atribuciones, así como las de sus municipios (ONU-Habitat, 2012). A escala local, los municipios asumen la formulación de sus respectivos programas de suelo y vivienda, en concordancia con el programa estatal correspondiente, ordenamientos locales aplicables y con la política nacional de vivienda (ONU-Habitat, 2012), a fin de implementar acciones y programas bajo criterios de desarrollo regional, ordenamiento territorial, planeación urbana y vivienda sostenible (Cámara de Diputados, 2017a).

El marco normativo nacional en materia habitacional se vincula con el de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, a través de diversas disposiciones constitucionales, como las establecidas en el artículo 27 sobre medidas para el ordenamiento de los asentamientos humanos, y de los usos, reservas y destinos del suelo, así como para la planificación y regulación de los centros de población, y con el artículo 115 sobre las funciones de los municipios en materia de provisión de servicios públicos, administración

de su hacienda local, autorización y control de usos de suelo, licencias y permisos para la construcción, también para la regulación del ordenamiento territorial y desarrollo urbano (Cámara de Diputados, 2018a).

La nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), reformada en el marco del proceso preparatorio hacia la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), pretende ser un instrumento más para la vinculación entre las políticas de vivienda, ordenamiento territorial y desarrollo urbano. Esta ley establece la concurrencia entre la Federación, estados y municipios sobre la planeación y regulación de los asentamientos humanos a escala nacional, desde una perspectiva de pleno respeto a los derechos humanos y bajo el principio del Derecho a la Ciudad (Cámara de Diputados, 2016a), uno de los ideales consagrados en la Nueva Agenda Urbana (ONU-Habitat, 2016a; ONU-Habitat, 2016b). Además, la ley ofrece la oportunidad de concretar nuevos instrumentos de planificación y gestión urbana que incorporen criterios estratégicos en materia ambiental y de vivienda, así como un marco conceptual sobre derechos sociales y gobernanza, a la luz de las agendas globales en las que México ha sido un actor primordial.

Una de las particularidades más relevantes de la LGAHOTDU es que establece la obligatoriedad de conformar comisiones de ordenamiento metropolitano o de conurbaciones, responsables de formular y aprobar los programas de desarrollo

urbano correspondientes. De acuerdo con esta ley, una vez aprobados estos instrumentos, los municipios de cada zona tienen un plazo de un año para adecuar sus programas de desarrollo urbano con los de su área metropolitana o conurbada.

El plazo para la creación o adecuación de estos programas, así como para los correspondientes a escala nacional, estatal, metropolitana y de centros de población mayores de 100 000 habitantes con vencimiento en noviembre de 2018 (Cámara de Diputados, 2016a). Sin embargo, la ley carece de las adecuaciones reglamentarias necesarias y de un sistema de monitoreo público que permita conocer el avance en la implementación de sus preceptos en la legislación local y estatal.

4.2.2 MARCO INSTITUCIONAL

El complejo marco normativo sobre vivienda, desarrollo urbano y ordenamiento territorial trae aparejada una participación descoordi-

nada y sin límites de actuación claramente identificados entre diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos estatales y municipales, así como de actores del sector privado y social (ONU-Habitat, 2012).

En este contexto, en los últimos años se desarrollaron tres acciones fundamentales para mejorar la coordinación de los actores involucrados en la definición de las políticas habitacionales y para determinar sus responsabilidades específicas: la creación de la SEDATU en 2013, la publicación de los programas nacionales de Desarrollo Urbano y de Vivienda en 2014 y la actualización de la LGAHOTDU en 2016, caracterizada en el apartado anterior. Sin embargo, la implementación de este nuevo andamiaje institucional y normativo se encuentra todavía en un periodo de transición incipiente (OCDE, 2015). La tabla 4.1 muestra los actores que intervienen en la organización institucional de la vivienda, el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial en México.

Tabla 4.1

Actores involucrados en la organización institucional de la vivienda, desarrollo urbano y ordenamiento territorial

ORGANISMO	DESCRIPCIÓN	DIMENSIÓN
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)	Secretaría responsable de la coordinación de las políticas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda a nivel federal.	Ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	Secretaría encargada de impulsar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas, recursos naturales y bienes y servicios ambientales de México. En materia de ordenamiento territorial, es responsable de definir los usos y destinos del suelo no urbano y de la delimitación de áreas naturales protegidas (ANP) o sitios de alto valor ambiental.	Ordenamiento territorial y ecológico
Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)	Organismo federal coordinado por la SEDATU, su labor es formular, conducir y evaluar la política nacional de vivienda. Ejerce los recursos federales para subsidios habitacionales y apoya la producción social de vivienda.	Vivienda
Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo)	Organismo federal coordinado por la SEDATU, otorga créditos a través de intermediarios financieros para desarrollar programas de vivienda urbana y rural, principalmente para personas en situación de pobreza. Opera bajo la figura de fideicomiso, teniendo como fiduciario a Banobras.	Vivienda

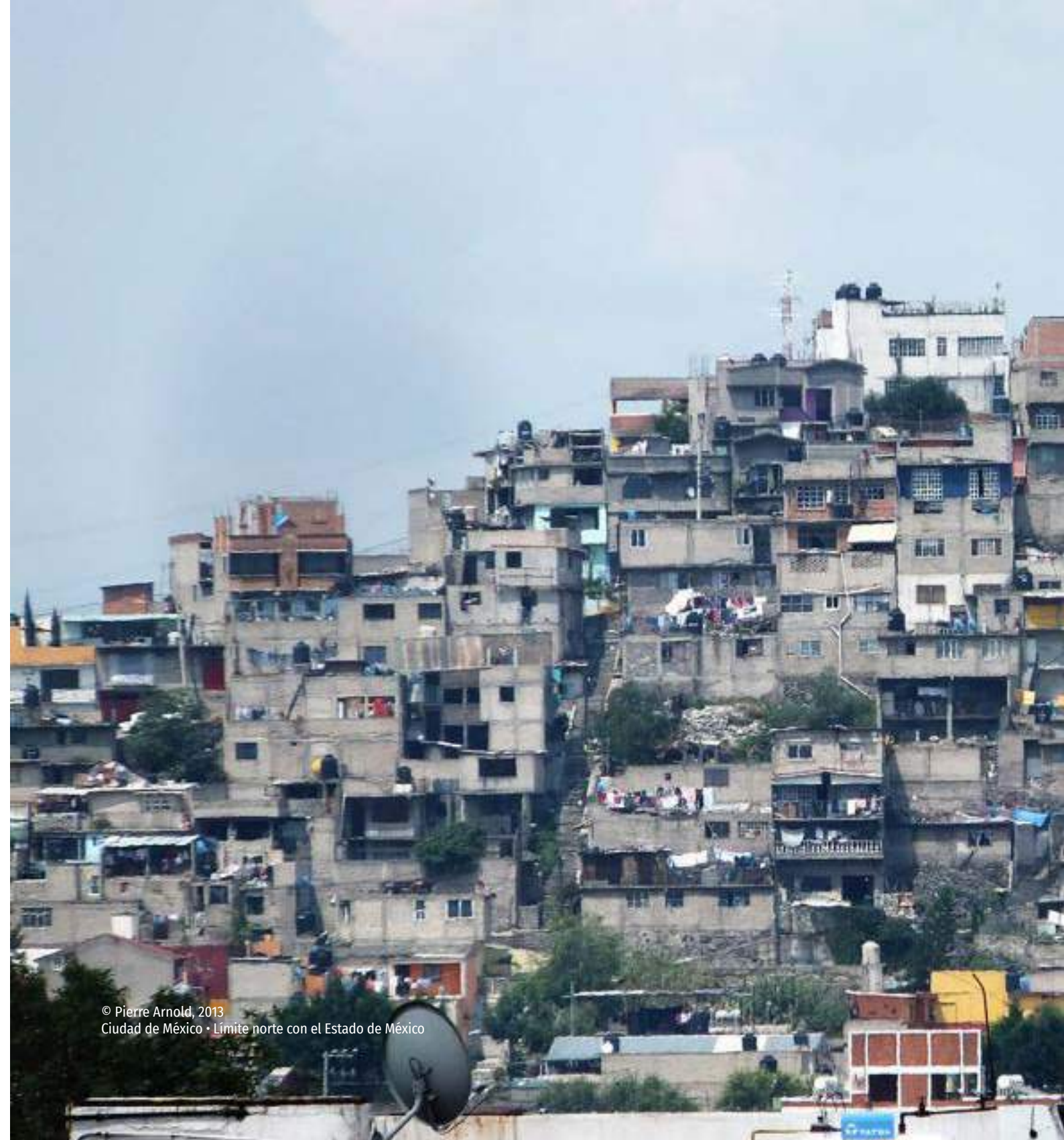
ORGANISMO	DESCRIPCIÓN	DIMENSIÓN
Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS)	Organismo federal coordinado por la SEDATU creado en diciembre de 2016 en sustitución de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett). Planea, implementa y ejecuta acciones para la gestión y regularización del suelo, a partir de criterios de desarrollo territorial.	Ordenamiento territorial y desarrollo urbano
Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)	Organismo público de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene por objeto: i) administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda; ii) operar un sistema de financiamiento para la adquisición de vivienda en propiedad, para la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento habitacional, y para el pago de pasivos contraídos por estos conceptos, y iii) coordinar y financiar programas de construcción habitacional destinados a ser adquiridos por los trabajadores. Atiende a la población con empleo formal en el sector privado.	Vivienda
Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste)	Órgano público desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), cuyo objeto es establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores al servicio del Estado obtener préstamos para la adquisición, reparación, ampliación, mejoramiento de viviendas, así como para el pago de pasivos por estos conceptos.	Vivienda

ORGANISMO	DESCRIPCIÓN	DIMENSIÓN
Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM)	<p>Organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene entre sus funciones: administrar los recursos del Fondo de la Vivienda para los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, a fin de establecer y operar un sistema de financiamiento para la adquisición de viviendas en propiedad; la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento habitacional, y el pago de pasivos contraídos por estos conceptos.</p>	Vivienda
Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)	<p>Institución crediticia de segundo piso cuyo objetivo es impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de crédito y garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de vivienda, preferentemente de interés social. Depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).</p>	Vivienda
Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi)	<p>Institución dedicada al otorgamiento de apoyos financieros y garantías para la construcción y adquisición de vivienda de interés social canalizando los recursos a través de los intermediarios financieros. En el año 2002, el Fovi fue incorporado a la SHF.</p>	Vivienda
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras)	<p>Institución de la banca nacional de desarrollo encargada de fomentar, mediante el otorgamiento de financiamientos o garantías a entidades locales, proyectos de inversión pública o privada para infraestructura y servicios públicos relacionados con el desarrollo urbano.</p>	Infraestructura urbana

ORGANISMO	DESCRIPCIÓN	DIMENSIÓN
Fondo Nacional de Infraestructura (Fonadin)	Fondo para el desarrollo de infraestructura en los sectores de comunicaciones, transporte, agua, medioambiente y turismo. Apoya en la planeación, diseño, construcción y transferencia de proyectos de infraestructura con impacto social o rentabilidad económica en los que participe el sector privado.	Infraestructura urbana
Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)	Organismo administrativo desconcentrado de la SEMARNAT, cuya responsabilidad es establecer las políticas para el uso sustentable, la administración, disponibilidad y calidad del agua en el país.	Servicios urbanos
Comisión Federal de Electricidad (CFE)	Empresa Productiva del Estado (EPE) que tiene por objetivo organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica.	Infraestructura urbana
Secretarías estatales de desarrollo urbano y vivienda	En algunas entidades del país existen secretarías de gobierno que agrupan temáticas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano o vivienda. En otros casos son subsecretarías de otras dependencias relacionadas con obras y servicios o desarrollo social. En términos generales, diseñan, coordinan e implementan la política territorial, urbana y habitacional de sus estados, a partir del marco legal existente.	Ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda

ORGANISMO	DESCRIPCIÓN	DIMENSIÓN
Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS)	Dependencias o entidades de las administraciones públicas estatales. Son competentes en materia de vivienda para aplicar programas, acciones e inversiones desarrolladas en sus entidades. Pueden ser organismos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propio o, alternativamente, organismos desconcentrados con autonomía técnica pero dependientes de alguna oficina del gobierno estatal en materia de desarrollo urbano o social. No todos los estados tienen un OREVI.	Vivienda
Organismos municipales de vivienda	En algunos municipios del país se han creado dependencias o entidades municipales para la atención de los problemas habitacionales. Pueden adoptar figuras de organismos públicos, empresas de participación municipal o fideicomisos, entre otras. Buscan fomentar, promover e impulsar acciones de vivienda para familias de bajos ingresos.	Vivienda
Banca y Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (Sofomes)	Son entidades financieras del sector privado que proporcionan créditos puente para la construcción de desarrollos habitacionales y créditos individuales para los demandantes de vivienda de los sectores medios y altos.	Vivienda

Fuente: ONU-Habitat con base en información oficial de cada programa y dependencia.





© Pierre Arnold, 2013
Ciudad de México • Límite norte con el Estado de México



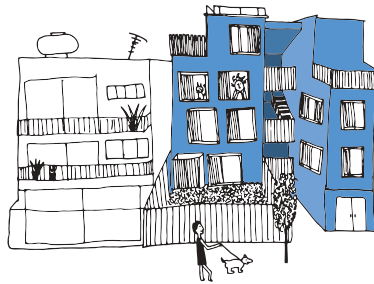


**LA VIVIENDA EN EL
CENTRO DE LOS ODS
EN MÉXICO:
SEIS ORIENTACIONES
ESTRATÉGICAS**



A pesar de los esfuerzos realizados por el sector habitacional en México, como la construcción de más de 9 millones de viviendas en los últimos 20 años y de un significativo fortalecimiento del marco normativo e institucional, principalmente a partir de la creación de la SEDATU y de la actualización de la Ley General de Asentamientos Humanos, en la tercera etapa de la política habitacional mexicana prevalecen importantes retos relacionados con las tres dimensiones del desarrollo sostenible: la inclusión social, el crecimiento económico y la protección ambiental.

Para hacer frente a estos retos, ONU-Habitat propone seis orientaciones estratégicas, resultado de un proceso de colaboración técnica entre más de 25 especialistas nacionales e internacionales, en el marco de la Reunión del Grupo de Expertos (EGM, por sus siglas en inglés) sobre Vivienda y Agenda 2030, y de un extenso proceso de contextualización a nivel local, las cuales se presentan a lo largo de los siguientes capítulos. Este apartado expone, con base en infografías, los principales retos de la vivienda en México



1 (CAPÍTULO 6)

IMPULSAR LA VIVIENDA SOCIAL INTRAURBANA

ENTRE 2014 Y 2017
LOS ONAVIS FINANCIARON
LA CONSTRUCCIÓN DE
2.2 MILLONES DE VIVIENDAS



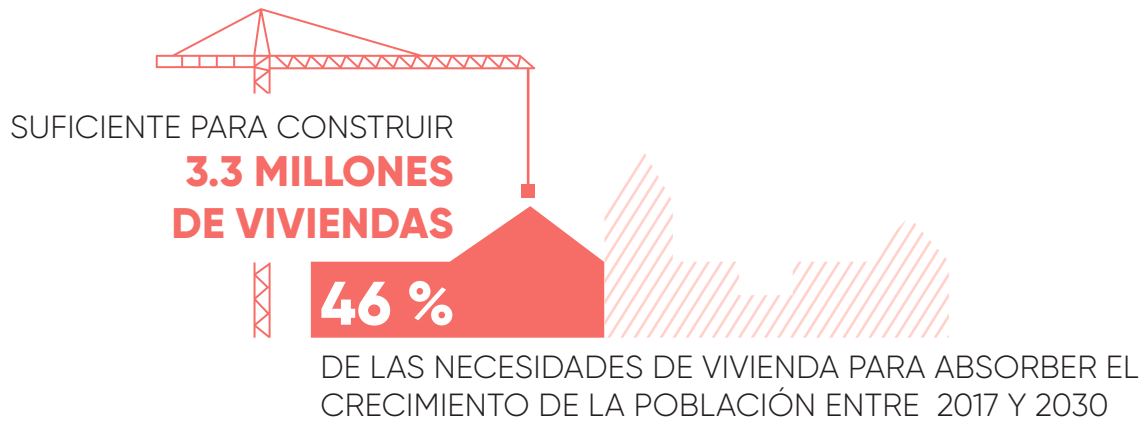
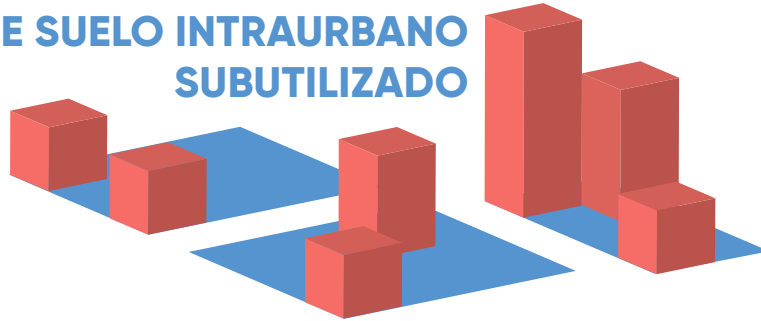
ENTRE 1980 Y 2017,
LA POBLACIÓN URBANA CRECIÓ POR AÑO

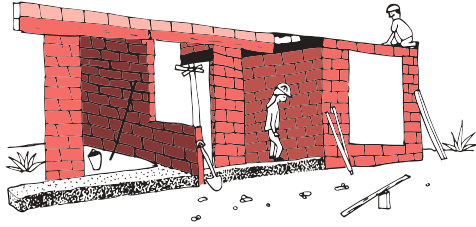


Y LA SUPERFICIE DE LAS CIUDADES LO HIZO AL



HAY 85 000 HECTÁREAS DE SUELO INTRAURBANO SUBUTILIZADO

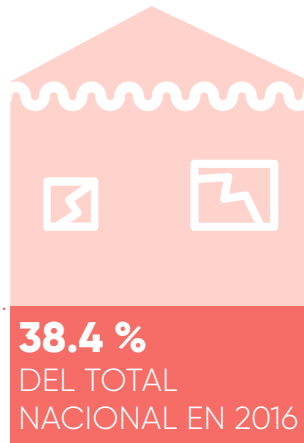




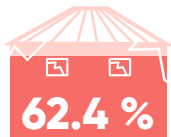
2 (CAPÍTULO 7)

FAVORECER EL ACCESO DE LOS GRUPOS VULNERABLES A LA VIVIENDA ADECUADA

EXISTEN 12.6 MILLONES DE VIVIENDAS EN CONDICIÓN DE REZAGO



- **10.5 %**
NECESITA LA ADQUISICIÓN DE UNA VIVIENDA NUEVA O USADA
- **8.9 %**
NECESITA EL REEMPLAZO DE LA UNIDAD EN TERRENO PROPIO
- **80.6 %**
NECESITA ACCIONES DE MEJORAMIENTO O AMPLIACIÓN

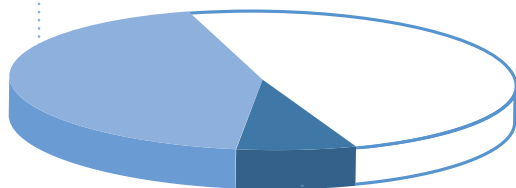


REZAGO RURAL



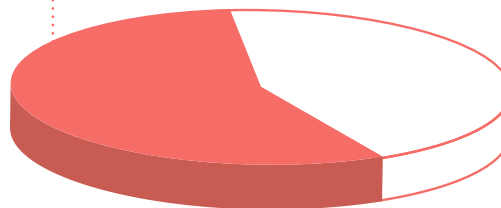
REZAGO URBANO

• **43.6 %** DE LA POBLACIÓN
53.4 MILLONES DE MEXICANOS
VIVEN EN SITUACIÓN DE POBREZA



• **7.6 %** DE LA POBLACIÓN
9.4 MILLONES DE MEXICANOS
VIVEN EN EXTREMA POBREZA

• **56.9 %** DE LA POBLACIÓN
OCUPADA TOTAL
30.5 MILLONES DE PERSONAS
**TRABAJAN EN LA ECONOMÍA
INFORMAL**



¿QUIÉNES HABITAN UNA VIVIENDA EN REZAGO?

JEFATURA DE FAMILIA

SEXO	MUJER	HOMBRE
EDAD	JOVEN	ADULTO MAYOR
INDÍGENA	SÍ	NO
CON DISCAPACIDAD	SÍ	NO
EN POBREZA	SÍ	NO



SEXO	MUJER	HOMBRE
EDAD	JOVEN	ADULTO MAYOR
INDÍGENA	SÍ	NO
CON DISCAPACIDAD	SÍ	NO
EN POBREZA	SÍ	NO





3 (CAPÍTULO 8)

FOMENTAR LA VIVIENDA SOCIAL EN RENTA

DE LOS HOGARES
MÁS POBRES
**CON INGRESOS
INFERIORES A
1 SMG AL MES**



9 % SON ARRENDATARIOS DE SU VIVIENDA

DE LOS HOGARES
**CON INGRESOS
ENTRE 8 Y
9 SMG AL MES**



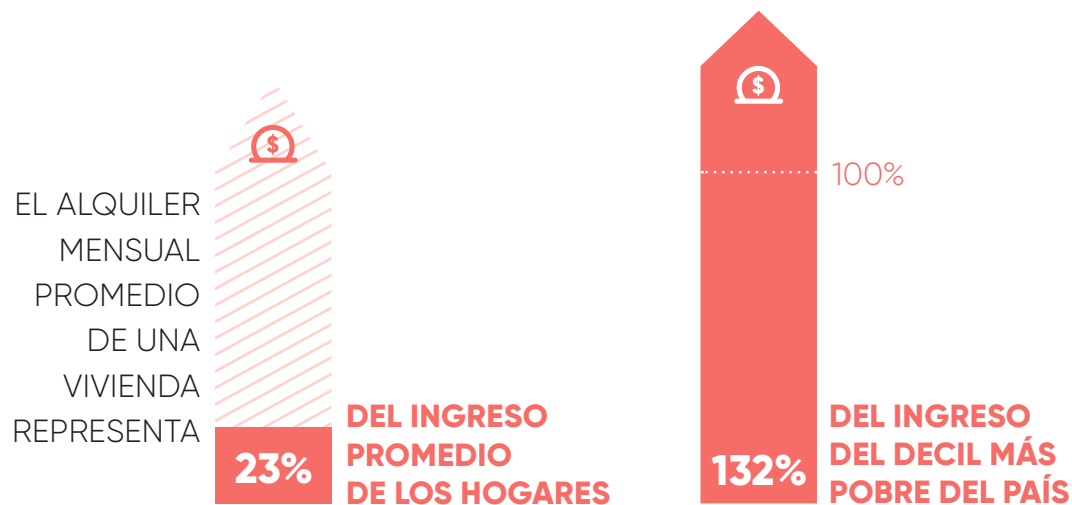
17.1 % SON ARRENDATARIOS DE SU VIVIENDA

PROMEDIO
NACIONAL



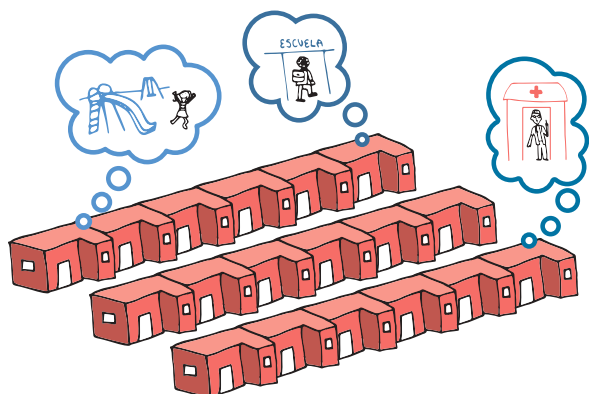
14.5 % SON ARRENDATARIOS DE SU VIVIENDA

SE ESTIMA QUE
LOS HOGARES DEL DECIL MÁS POBRE TARDARÍAN:



LA RENTA PROMEDIO DE UNA VIVIENDA NO ES ASEQUIBLE PARA

61.7 % DE LOS HOGARES ARRENDATARIOS
 3 MILLONES DE HOGARES



4 (CAPÍTULO 9)

INTERVENIR EL TEJIDO URBANO DEFICITARIO

**AL MENOS 15.3 %
DE LA POBLACIÓN**



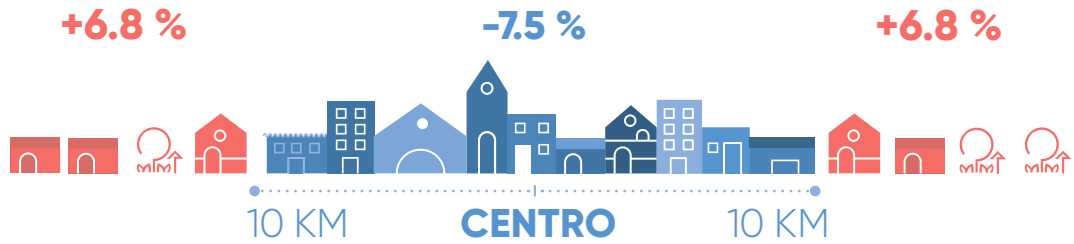
DE LOS 305 MUNICIPIOS DEL PAÍS
EN LOS QUE SE CALCULÓ EL CPI
VIVE EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS

DE LAS VIVIENDAS CONSTRUIDAS
Y FINANCIADAS POR LOS ONAVIS
ENTRE 2011 Y 2014

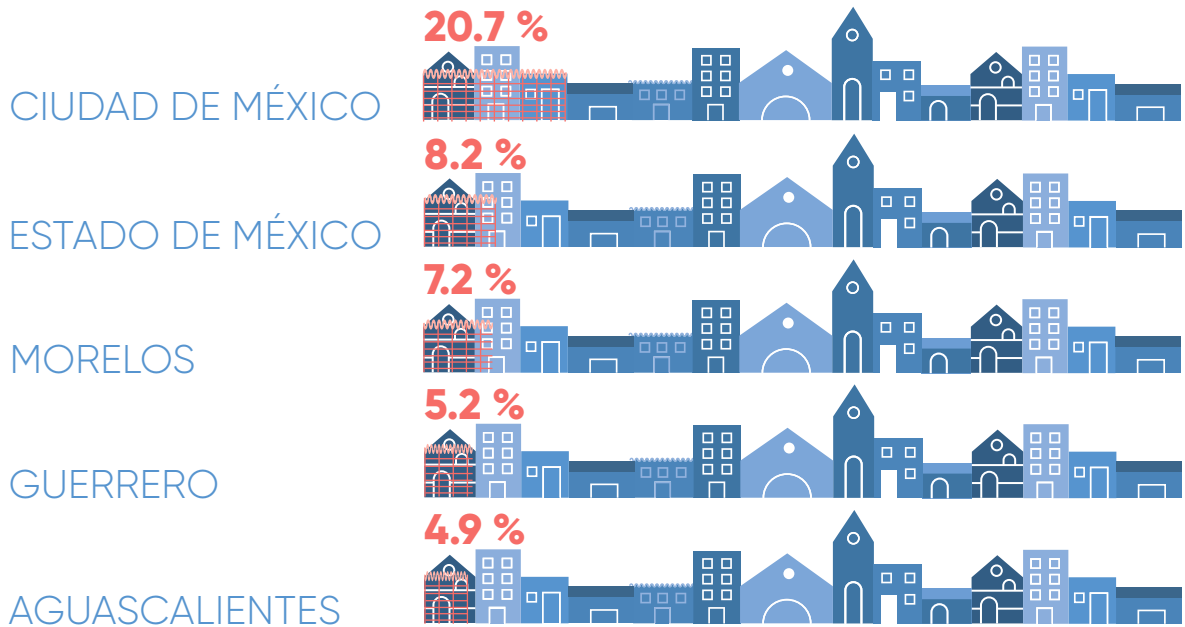


37.5 % ESTÁN DESHABITADAS
Y SE LOCALIZAN EN GRANDES CONJUNTOS
HABITACIONALES PERIFÉRICOS

EVOLUCIÓN DE LA DENSIDAD POBLACIONAL EN
ZONAS METROPOLITANAS DE MÁS DE 500 000 HABITANTES
 ENTRE 2000 Y 2010

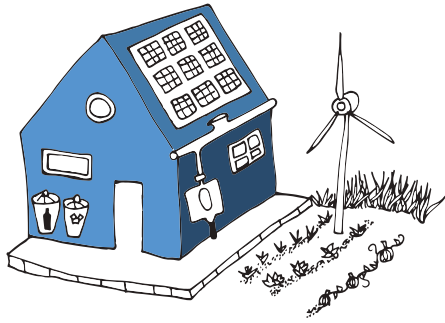


EL PORCENTAJE DE MANZANAS EN **CONJUNTOS HABITACIONALES CERRADOS** Y MANZANAS QUE RESTRINGEN TOTALMENTE EL ACCESO AL PEATÓN ES DE:

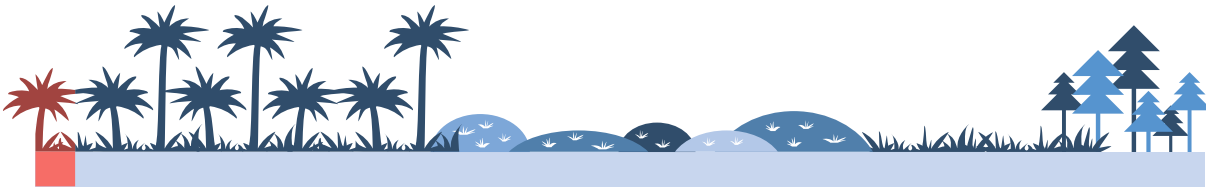


5 (CAPÍTULO 10)

REDUCIR EL IMPACTO AMBIENTAL DE LA VIVIENDA E INCREMENTAR SU RESILIENCIA



POR LA EXPANSIÓN URBANA Y LAS ACTIVIDADES AGROPECUARIAS,
PARA EL AÑO 2030 EN EL PAÍS SE PODRÍAN PERDER ENTRE...



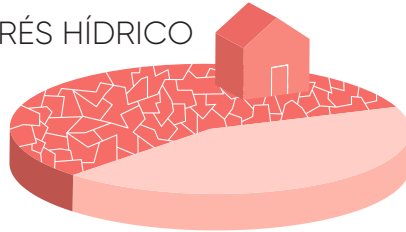
2.4 % Y 3.9 % DEL TOTAL DE BOSQUES, MATORRALES, PASTIZALES Y SELVAS
ENTRE 3 Y 5 MILLONES DE HECTÁREAS DE ÁREAS NATURALES

EN 2013

81.6 MILLONES DE MEXICANOS

68 % DE LA POBLACIÓN

VIVÍA EN ZONAS EXPUESTAS
A ALTO ESTRÉS HÍDRICO



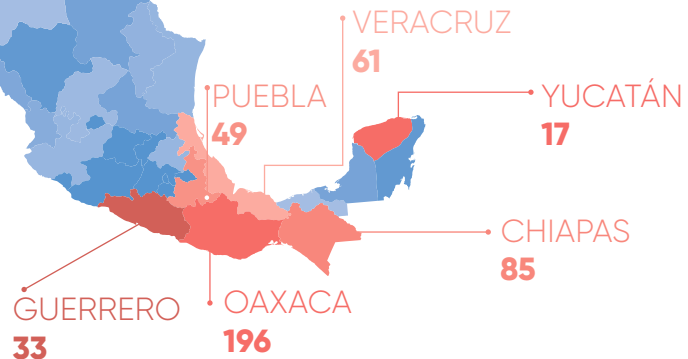
ENTRE LOS AÑOS 2000 Y 2016

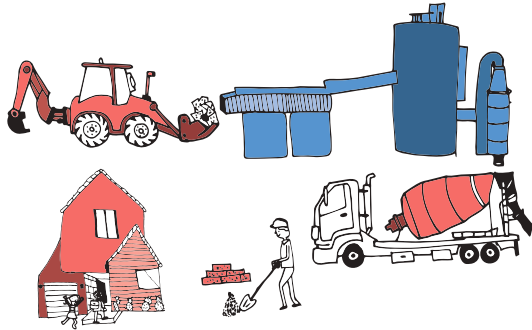
**1.4 MILLONES DE VIVIENDAS
SUFRIERON DAÑOS**



DEBIDO A FENÓMENOS CLIMÁTICOS Y NATURALES

EN MÉXICO HAY
480 MUNICIPIOS
CON ALTA O MUY ALTA
VULNERABILIDAD
AL CAMBIO CLIMÁTICO
DE ÉSTOS,
**92 % SE CONCENTRAN
EN 6 ESTADOS**





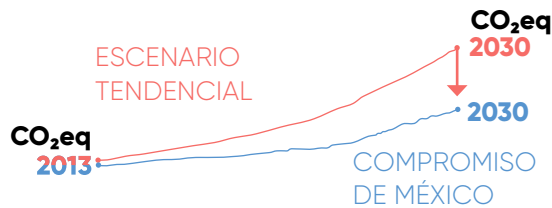
6 (CAPÍTULO 11)

OPTIMIZAR EL CICLO DE VIDA DE LA VIVIENDA

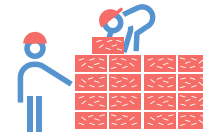
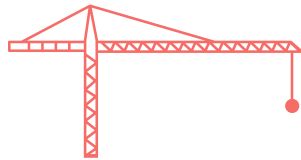


EN EL **ACUERDO DE PARÍS**,
MÉXICO SE COMPROMETIÓ

A REDUCIR EN **22 %** SUS EMISIONES DE GEI PARA 2030



LA INDUSTRIA DE LA
CONSTRUCCIÓN Y EL
SECTOR RESIDENCIAL
**SON CLAVES PARA
LOGRAR ESTE OBJETIVO**



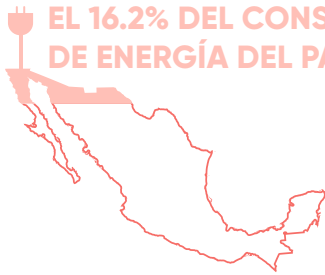
DURANTE EL PERIODO
2006-2012, SE PRODUJERON
6.1 MILLONES DE TONELADAS
DE RESIDUOS DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN Y DEMOLICIÓN



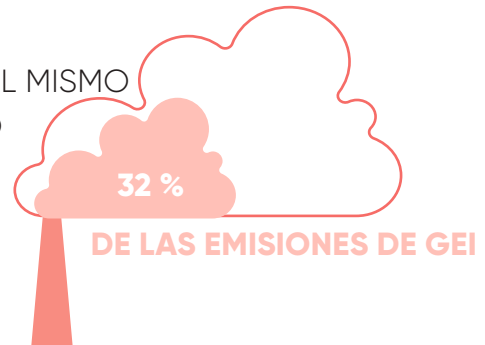
REPRESENTA EL 3.^{ER}
SECTOR DE LA ECONOMÍA
CON MAYOR VOLUMEN GENERADO

EN 2013, EL CONSUMO ENERGÉTICO
DEL SECTOR HABITACIONAL REPRESENTÓ

**EL 16.2% DEL CONSUMO TOTAL
DE ENERGÍA DEL PAÍS**



PERO AL MISMO
TIEMPO



ENTRE 2014 Y 2017,
**EL CONSUMO ENERGÉTICO DE LA
INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN**
PASÓ DE **9.8 %** A **10.4 %**







© Pierre Arnold, 2012
Colima • Uno de los numerosos predios abandonados en el Centro Histórico



**IMPULSAR LA VIVIENDA
SOCIAL INTRAURBANA**

6.1 DIAGNÓSTICO

En las últimas dos décadas, México impulsó un modelo de financiamiento y subsidio habitacional que logró la construcción de más de 9 millones de viviendas nuevas con el objetivo de abatir el rezago habitacional histórico del país. Más del 50 % de estas viviendas fueron construidas en ocho entidades: Nuevo León, Estado de México, Jalisco, Ciudad de México, Chihuahua, Baja California, Guanajuato y Tamaulipas (CONAVI, 2018b), estados en los que se encuentran algunas de las ciudades con mayor población del país y cuya dinámica económica, sobre todo en la región norte, está vinculada con el sector manufacturero de exportación (ONU-Habitat, 2012).

La información disponible indica que, entre 2014 y 2017, se construyeron 2.2 millones de viviendas nuevas con financiamiento de los ONAVIS. De éstas, sólo el 8 % se localizaron en zonas altamente consolidadas de las ciudades, definidas como Perímetros de Contención Urbana (PCU) tipo U1, mientras que el 65.1 % se construyeron en zonas periféricas: PCU tipo U3 y fuera de los PCU (ver gráfica 6.1), es decir, alejadas de fuentes de empleo, servicios urbanos y redes de transporte (CONAVI, 2018b).

Recuadro 6.1

Perímetros de Contención Urbana (PCU)

La SEDATU estableció los PCU en el año de 2014 (SEDATU, 2014b), con el objetivo de contener la expansión de las áreas urbanas, aunque es posible encontrar un antecedente directo de los PCU en los Polígonos de Ubicación definidos por la CONAVI en 2011 para incentivar la mejor localización de la vivienda y sus características materiales (CONAVI, 2011). La delimitación de los PCU se realizó con base en modelos geoes-tadísticos para clasificar las diferentes zonas dentro de una ciudad, de acuerdo con su densidad de población, oferta de empleos, nivel de equipamiento y acceso a servicios. Las zonas de mayor consolidación son denominadas PCU tipo U1; las zonas en proceso de consolidación y con acceso a servicios con más del 75 % se definen como U2; las zonas U3 incluyen zonas contiguas a la ciudad y, por tanto, con escasa consolidación (SEDATU, 2014c).

La delimitación de los PCU pretende servir como una herramienta para la priorización de los subsidios federales otorgados por la CONAVI. El monto máximo de estos apoyos fiscales equivale a 35 veces el valor mensual de la Unidad de Medida y Actualización (UMA),⁸ es decir, alrededor de MXN 85 758 (USD 4636) y sólo puede otorgarse a viviendas nuevas con precio máximo equivalente a 190 veces el valor de la UMA, alrededor de MXN 465 500 (USD 25 160).⁹ El monto del subsidio se define con base en un sistema de puntaje que considera tanto el precio de la vivienda como el ingreso del beneficiario, así como la

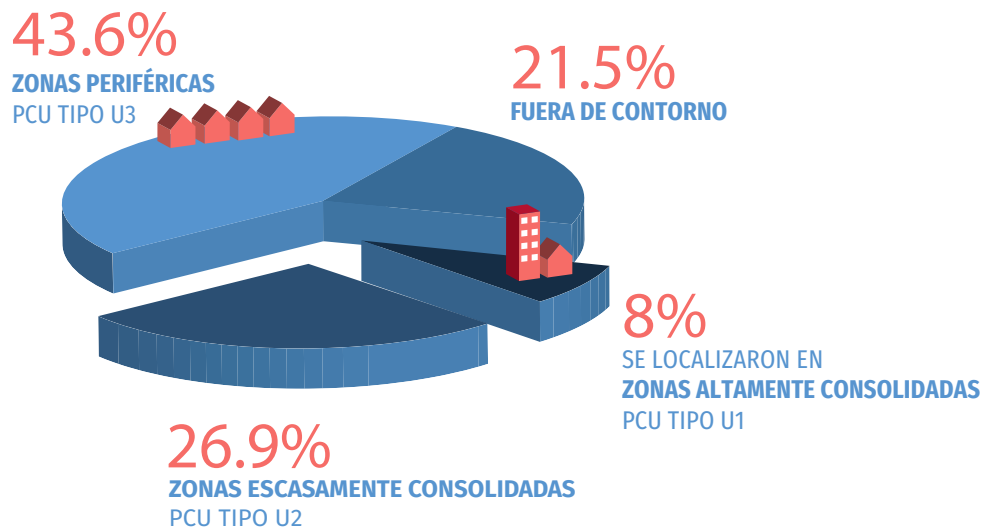
ubicación de la unidad respecto a los PCU, la densidad habitacional, el equipamiento y los servicios urbanos disponibles o la incorporación de tecnologías para el uso eficiente de energía y agua (SEDATU, 2018a).

Este sistema otorga 350 puntos si la vivienda está localizada en un PCU tipo U1; 300, si lo hace en una zona U2, y 200, en una U3. Sin embargo, si una vivienda se encuentra en zonas periféricas de la ciudad, los puntos no obtenidos por una ubicación adecuada pueden ser compensados por la presencia de otros atributos de la oferta o, incluso, por un menor precio de la unidad, situación que es altamente probable debido a que el valor económico del suelo resulta ser menor en zonas periféricas de la ciudad que en áreas consolidadas (Davis *et al.*, 2016).

De esta forma, una vivienda mal ubicada podría obtener el mismo subsidio que una unidad localizada en zonas consolidadas. Además, la diferencia entre el puntaje mínimo y máximo correspondiente a la localización de la oferta es de 150 puntos; para el caso de la vivienda nueva, el monto diferencial del subsidio para una unidad ubicada en un PCU tipo U1 y otra de similares características en una zona tipo U3 es de alrededor de MXN 7350 (USD 397). Este monto podría no compensar el mayor valor del suelo en zonas consolidadas y, por tanto, no representar un incentivo suficiente para mejorar la localización de las viviendas financiadas por los ONAVIS.

Gráfica 6.1
Viviendas financiadas por los ONAVIS por tipo de PCU, 2014-2017

2.2 MILLONES
DE VIVIENDAS NUEVAS



Fuente: ONU-Habitat con base en CONAVI, 2018b.

⁸ Referencia en pesos para determinar la cuantía del pago de obligaciones definidas en las leyes federales y otras disposiciones jurídicas. Desde 2016 sustituyó los esquemas de pago basados en el salario mínimo general (SMG), a fin de que los aumentos en el salario mínimo no afectaran el monto de endeudamiento de los acreditados u otras obligaciones.

⁹ Los criterios de asignación de subsidios para la vivienda usada y otras soluciones habitacionales pueden ser consultados en las Reglas de Operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales, para el ejercicio fiscal 2018 (SEDATU, 2018a).

6.1.1 EXPANSIÓN URBANA Y LOCALIZACIÓN PERIFÉRICA DE LA OFERTA DE VIVIENDA

La construcción de vivienda en desarrollos habitacionales periféricos desvinculados de las áreas consolidadas de la ciudad (ONU-Habitat, 2012; OCDE, 2015) se explica, en parte, porque el modelo de producción habitacional se basa en la adquisición de grandes extensiones de suelo no urbanizado de bajo costo que se encuentra disponible casi exclusivamente en zonas periurbanas de escasa consolidación (Libertun, 2017b), mientras que el suelo en áreas intraurbanas es relativamente más escaso y costoso (Marambio, Romano, Crespo y Colaninno, 2017).

Este modelo habitacional dirigió sus esfuerzos principalmente a satisfacer las necesidades de vivienda de los grupos de población con empleo formal e ingresos medios. Aunque también se implementaron estrategias de financiamiento y subsidio que permitieron atender a trabajadores formales de bajo ingreso, en buena medida se desatendieron los requerimientos de suelo y vivienda de las personas sin acceso a la seguridad social o con ingresos insuficientes para adquirir una vivienda mediante un crédito hipotecario. Esta situación facilitó la proliferación de asentamientos precarios en zonas no susceptibles de urbanización y la consolidación de colonias populares periféricas que generan fuertes presiones sobre la provisión de infraestructura y servicios públicos. La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) estimó que cada año, a nivel nacional, 90 000

hogares se asientan de manera irregular en zonas no preparadas y, muchas veces, no aptas para el desarrollo urbano (SEDATU, 2014c), donde los costos de introducción de servicios son entre dos y tres veces mayores en comparación con zonas intraurbanas (ONU-Habitat, 2016b).

La localización periférica de las viviendas financiadas por los ONAVIS y de los asentamientos precarios generados por la urbanización irregular del suelo incide en el proceso de expansión urbana de las ciudades mexicanas, caracterizado por la baja densidad poblacional y la dispersión de los conjuntos de vivienda en el territorio (Davis *et al.*, 2016). Entre 1980 y 2017, la población urbana de México creció a una tasa promedio anual de 2.4 %, mientras que la superficie de sus ciudades lo hizo a un ritmo de 5.4 % al año, es decir, 2.3 veces más rápido (ONU-Habitat, 2018b). En zonas metropolitanas de más de 500 000 habitantes, entre 2000 y 2010, este patrón de crecimiento expansivo estuvo acompañado de una reducción de 7.5 % en la densidad poblacional intraurbana y de un aumento de 6.8 % en las zonas periféricas (OCDE, 2015).

La desproporcionada expansión de la superficie urbana dificulta técnica y económicamente la provisión de infraestructura, equipamientos y servicios públicos para las viviendas localizadas en las periferias (Davis *et al.*, 2016), situación que repercute sobre los recursos municipales (Kim y Zangerling, 2016). En un estudio de caso elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para la ciudad de Los Cabos

en 2012 se muestra que un modelo urbano que duplicara la densidad poblacional actual del municipio generaría, para 2040, una mancha urbana 45 % menor que la esperada con la tendencia observada. Este modelo reduciría el costo de la construcción de nueva infraestructura hídrica, de drenaje y alumbrado público a sólo dos terceras partes del costo que implicaría continuar con el modelo expansivo de la ciudad (SEDESOL, 2012a).

La expansión de la superficie urbana agudiza los problemas de movilidad al aumentar las distancias y tiempos de recorrido (OCDE, 2015), y favorece el uso del transporte privado motorizado en sustitución del transporte público, ante la ausencia de una oferta suficiente de este servicio (ONU-Habitat, 2016b). Al respecto, el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP) señala que el proceso de expansión de las ciudades ha estado acompañado de un significativo incremento en el número de vehículos automotores privados registrados, el cual pasó de 6.5 millones en 1990 a 20.8 en 2010, mientras que los kilómetros-vehículo recorridos (KVR) se triplicaron de 106 a 339 millones en el mismo periodo (ITDP, 2013).

El resultado es un incremento de la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) en deterioro de la calidad del aire. El diagnóstico de la Estrategia Nacional de Cambio Climático visión 10-20-40 estima que entre las emisiones contaminantes con mayor crecimiento entre 1990 y 2010 están las asociadas al transporte, con una tasa de incremento de 4.1 % al año. Entre las causas

de este acelerado crecimiento se encuentran el patrón de urbanización del país y al aumento en la flota vehicular (SEMARNAT, 2013).

El modelo de expansión urbana restringe también las condiciones para la productividad y competitividad de las ciudades debido al escaso aprovechamiento de las economías de aglomeración, propias de un modelo compacto y conectado de ciudad (ONU-Habitat, 2016b). El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) estima que, en la Ciudad de México, el costo de oportunidad del tiempo invertido en traslados equivale a más de MXN 33 000 millones (USD 1784 millones) al año, sin tomar en cuenta los costos derivados de la pérdida de productividad asociada al cansancio o estrés de las personas (IMCO, 2016).

En el proceso de localización periférica de los desarrollos de vivienda, tanto formal como informal, es posible identificar dos causas principales: 1) los elevados precios del suelo en zonas consolidadas de las ciudades, los cuales se reflejan en mayores precios de vivienda y 2) la escasa coordinación entre las dependencias y órdenes de gobierno responsables de la política habitacional, de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano.

6.1.2 ELEVADO PRECIO DEL SUELO PARA VIVIENDA EN ZONAS CONSOLIDADAS

Entre 2014 y 2017 hubo casi 2.2 millones de viviendas inscritas en el Registro Único de Vivienda (RUV) como unidades disponibles para recibir un financiamiento y/o subsidio de los ONAVIS. De éstas, sólo el 9.4 % correspondió a viviendas que en 2017 tuvieron un valor inferior a MXN 311 450 (USD 16 835), esto es viviendas económicas, y cuya oferta se dirige a la población con ingresos por debajo de 2.6 veces el salario mínimo general (VSMG) que es de menos de MXN 7000 mensuales (USD 378). El 48.5 % de la oferta tuvo un precio entre MXN 311 450 y MXN 486 600 (entre USD 16 835 y USD 26 302) dirigida a la población con ingresos de hasta MXN 11 000 (USD 595) al mes (4 VSMG). El 12.6 % de la vivienda tuvo un valor de mercado mayor que MXN 851 000 (USD 46 000), tal como se observa en la gráfica 6.2 (CONAVI, 2018b).

Si se analiza la localización de la oferta de vivienda de acuerdo con su precio, se observa que, entre 2014 y 2017, sólo el 2.9 % de la vivienda económica se ubicó en el primer polígono de contención U1, mientras que el 73 % lo hizo en zonas de baja y muy baja consolidación urbana. Por lo contrario, el 51.8 % de la vivienda media y residencial se ubicó en áreas bien consolidadas de las ciudades del país, y sólo el 12.5 % fuera de los PCU (CONAVI, 2018b). La proporción de la oferta habitacional según su precio y ubicación se muestra en la gráfica 6.3, la cual permite observar que existe una clara correlación positiva entre el precio de la

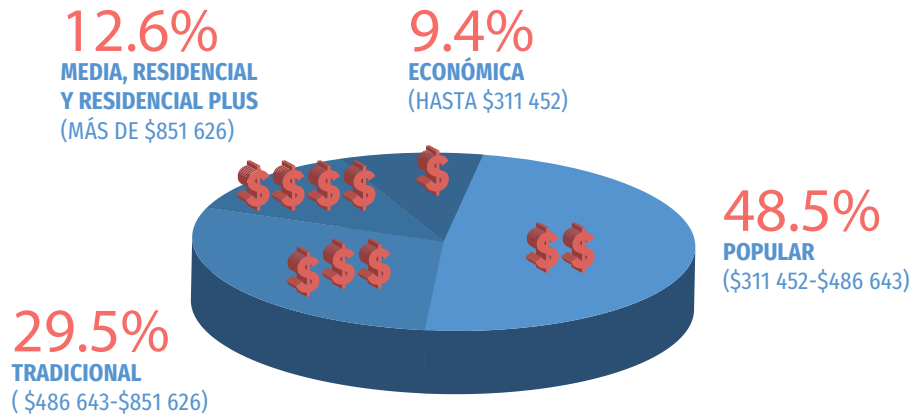
vivienda y su mejor localización dentro de la ciudad.

Este fenómeno está reforzado por el alto costo del suelo en zonas urbanas consolidadas, en comparación con el del suelo de la periferia. Se estima que, en las principales ciudades del país, el precio promedio por metro cuadrado de suelo sin urbanizar oscila entre MXN 94 y MXN 2184 (entre USD 5 y USD 118), por lo que el costo del suelo como proporción del total del proyecto desarrollado representa entre el 6.8 % y el 18.2 % (SHF y CIDOC, 2015). Sin embargo, en las zonas consolidadas de las grandes ciudades, en donde el suelo cuenta con la infraestructura de urbanización requerida, su costo puede representar hasta el 50 % del valor inmobiliario (Marambio, Romano, Crespo y Colaninno, 2017).

Por ejemplo, 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 (Ponce, 2017). En ciudades como Río de Janeiro (Brasil) y Auckland (Nueva Zelanda) el precio del suelo puede superar el 40 % del valor de la propiedad habitacional y en algunas zonas de San Francisco (Estados Unidos) equivale al 80 % del precio de la vivienda (McKinsey Global Institute, 2017).

Gráfica 6.2

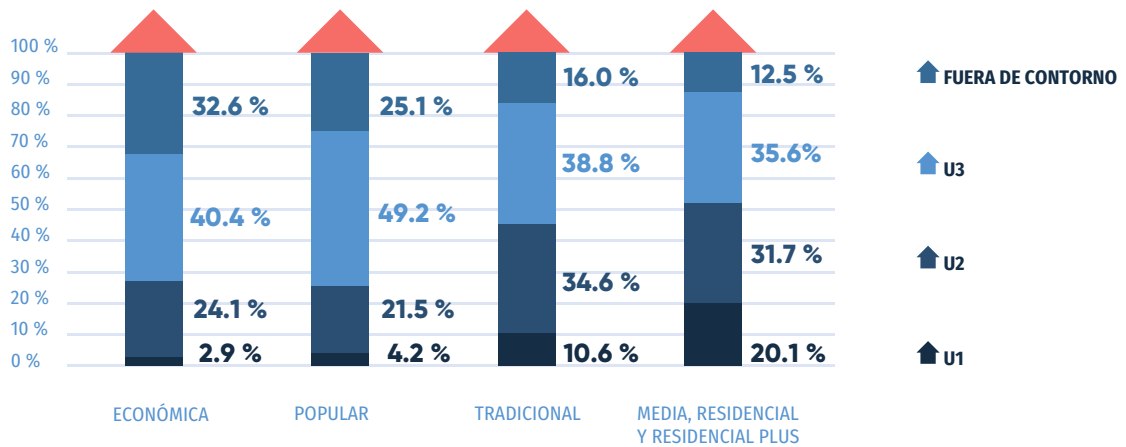
Viviendas inscritas en el RUV por precio de vivienda, 2014-2017 (precios de 2017)



Fuente: ONU-Habitat con base en CONAVI, 2018b.

Gráfica 6.3

Vivienda vigente en el RUV por precio de vivienda y PCU, 2014-2017



Fuente: ONU-Habitat con base en CONAVI, 2018b.

Al mismo tiempo en que se construye vivienda nueva en la periferia de las ciudades, el suelo en zonas consolidadas es utilizado de manera ineficiente, quedando vacantes o subutilizados predios intraurbanos con la infraestructura y servicios necesarios para permitir la construcción de vivienda que favorezca un modelo más compacto y mejor conectado de ciudad (ONU-Habitat, 2016b; Kim y Zangerling, 2016). En la aglomeración urbana de Monterrey, por ejemplo, se estima que existen alrededor de 7555 hectáreas intraurbanas con manzanas vacantes o subutilizadas, además de las manzanas con presencia de vivienda deshabitada con el potencial de volver a ser ocupada (ver mapa 6.1). A nivel nacional, las cifras de suelo intraurbano subutilizado ascienden a 85 000 hectáreas (SEDESOL, 2012b).

Si se considera una superficie de 252 m² por vivienda, tamaño que incluye el terreno de espacio exclusivo, las áreas comunes y los requerimientos para equipamiento y urbanización (SHF y CIDOC, 2011), ONU-Habitat (2012) estima que la superficie urbana subutilizada en Monterrey podría albergar hasta 300 000 viviendas, mientras que en el espacio intraurbano vacante de todo el país podrían construirse más de 3.3 millones de unidades.

De esta forma, si la superficie actualmente disponible en las áreas intraurbanas se utilizara de manera plena, entonces se podría cubrir cerca del 46 % de los requerimientos de suelo para la construcción de vivienda nueva en México para el año 2030.¹⁰ Si la intensidad actual en el uso

del suelo de estos espacios subutilizados se duplicara, prácticamente no se necesitaría incorporar nueva tierra urbanizada para atender las necesidades de vivienda nueva para 2030. México podría frenar el proceso de expansión urbana haciendo un uso eficiente del suelo actualmente disponible al interior de sus ciudades.

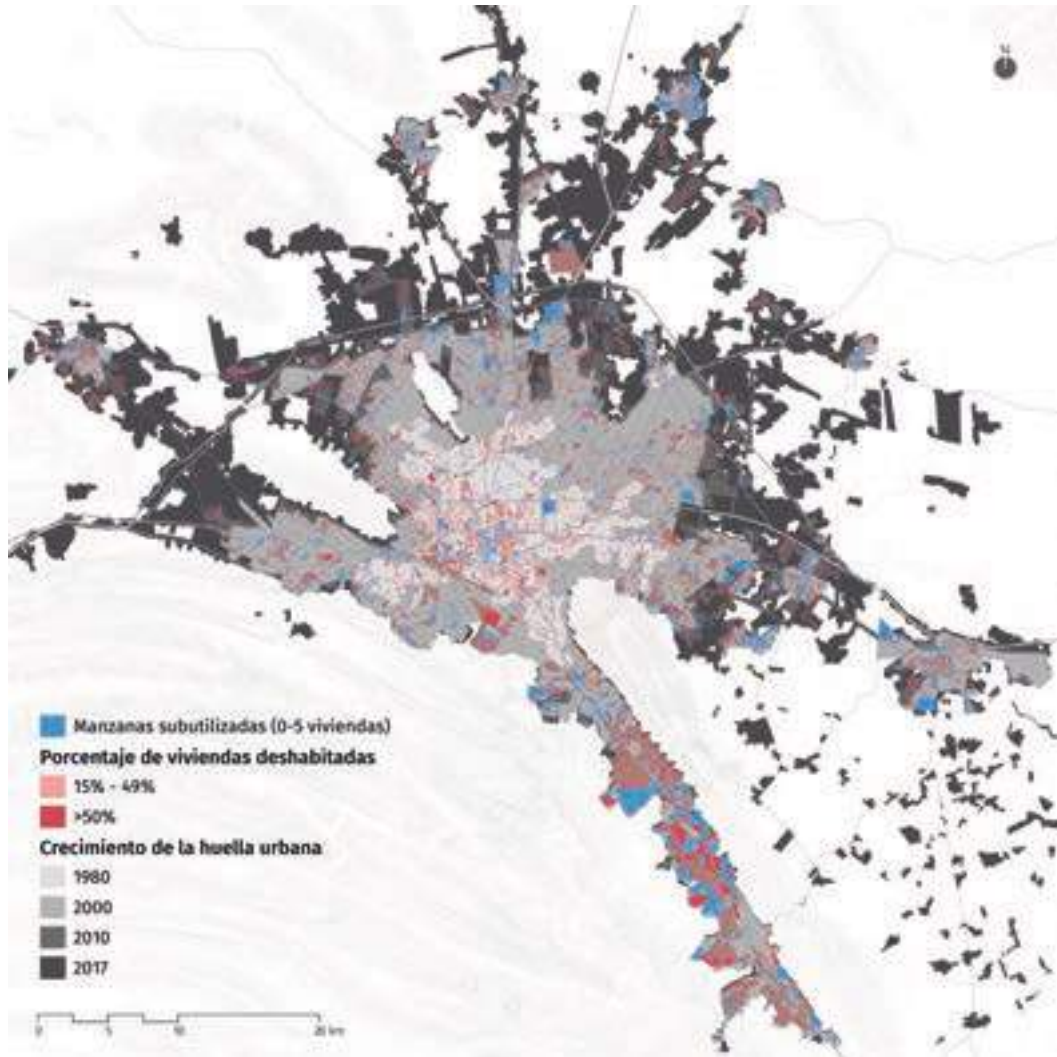
Sin embargo, la utilización eficiente del suelo intraurbano resulta poco atractiva para los desarrolladores privados en un marco en el que se favorece un modelo de construcción de vivienda nueva en las periferias, a partir de la adquisición a bajo costo del suelo y su posterior valorización (ONU-Habitat, 2012), así como de la generación de significativas economías de escala que maximizan el retorno de la inversión (Libertun, 2017b). Estas economías de escala no son posibles en contextos en los que el modelo de producción de vivienda es menos intensivo en el uso de suelo, tal como sucede, precisamente, en los terrenos intraurbanos generalmente disponibles en zonas consolidadas de la ciudad (Libertun, 2017a).

Los ONAVIS utilizan su estructura de financiación habitacional para definir ciertos estándares de calidad en la construcción de vivienda,

¹⁰ Se estima que para 2030 habrá 40.9 millones de hogares en México (CONAVI, 2018b), es decir, casi 8 millones más de los que había en 2016. Según la ENIGH más reciente, en promedio, hay 1.02 hogares por cada vivienda particular habitada (INEGI, 2016a), por lo que en 2030 podría haber 40.1 millones de viviendas particulares habitadas, casi 7.3 millones más de las que había en 2016.

Mapa 6.1

Manzanas intraurbanas vacantes o subutilizadas y manzanas con vivienda deshabitada en la aglomeración urbana de Monterrey



Fuente: ONU-Habitat con base en CONAPO y los Marcos Geoestadísticos de INEGI (2010).