

8.1.1 PANORAMA GENERAL DE LA VIVIENDA EN RENTA EN MÉXICO

En términos agregados, en México sólo el 14.5 % de los hogares renta una vivienda, lo que representa poco más de 4.8 millones de familias. La mayoría de las veces, estos esquemas de arrendamiento se basan en acuerdos informales entre particulares. En países de la OCDE, la proporción de hogares que rentan una vivienda alcanza el 24 % (OECD, 2016), y en América Latina, el 21 %, aunque en República Dominicana o Colombia las familias arrendatarias superan el 35 % del total (Blanco, Fretes Cibils y Muñoz, 2014). En contraste, el 68.9 % de los hogares mexicanos es propietario de su vivienda y el 14.2 % reside en un alojamiento en préstamo (INEGI, 2016a). Es probable que una parte significativa de las

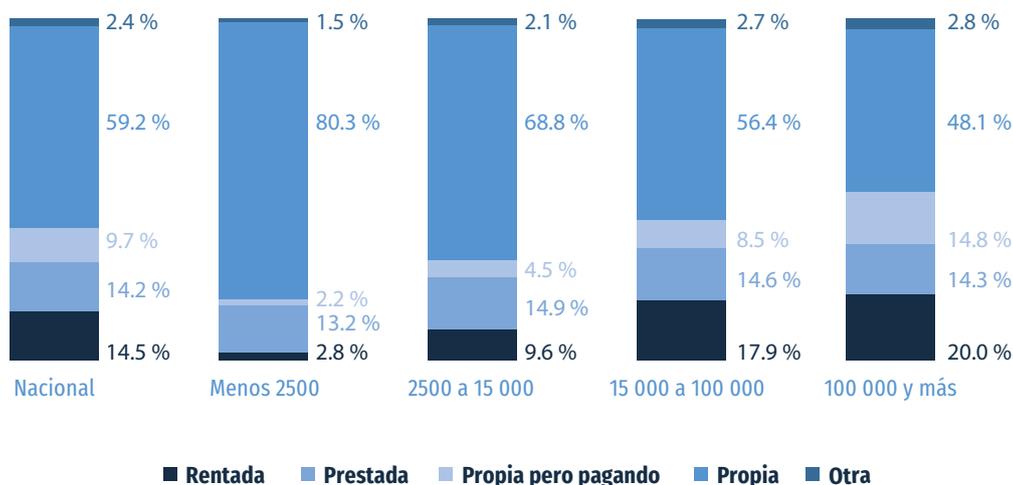
viviendas prestadas sea, en realidad, rentada de manera informal, por lo que la proporción de residencias en alquiler podría ser mayor que las cifras oficiales (Peppercorn y Taffin, 2013).

Es posible identificar importantes diferencias en el porcentaje de viviendas en alquiler, según el tamaño poblacional de las localidades en las que se encuentra: en zonas rurales, de menos de 2500 habitantes, sólo el 2.8 % de los hogares viven en una vivienda rentada, pero en ciudades de más de 100 000 personas esta proporción alcanza el 20 % (INEGI, 2016a) (ver gráfica 8.1).

A escala municipal y considerando el ingreso de los hogares arrendatarios, se observa que prevalecen significativas diferencias en los patrones de concentración de la vivienda en renta. Las

Gráfica 8.1

Tipo de tenencia de vivienda por tamaño de localidad, 2016



Fuente: ONU-Habitat con base en la ENIGH 2016.

viviendas con hogares arrendatarios pertenecientes al primer quintil de ingreso²⁷ (ingreso total mensual menor a MXN 4785 o USD 249)²⁸ se concentran principalmente en los municipios de las aglomeraciones urbanas de Ciudad de México y Guadalajara; en los municipios del norte del país con una base económica orientada a la maquila; en ciudades del Bajío, como San Luis Potosí, Aguascalientes y León, especializadas en actividades manufactureras, y en municipios turísticos como Los Cabos, Benito Juárez (Cancún) y Manzanillo.

En el caso de las viviendas con hogares arrendatarios pertenecientes al quinto quintil de ingresos (ingresos superiores a MXN 17 875 o USD 966 mensuales), se observa una distribución territorial más equilibrada, aunque especialmente concentrada alrededor de Guadalajara y estados del Bajío como Zacatecas, Aguascalientes y Guanajuato, así como en Chiapas, Tabasco y Campeche; estas dos últimas entidades, especializadas en actividades de extracción de hidrocarburos (ver mapa 8.1).

²⁷ En 2015 había cerca de 32 millones de viviendas particulares habitadas en México, por lo que cada quintil tiene un tamaño aproximado de 6.4 millones de viviendas. En la Encuesta Intercensal, el número de hogares es igual al número de viviendas. En la ENIGH 2016, el número de viviendas es de casi 32.9 millones de unidades y el de hogares, de 33.5 millones.

²⁸ La estimación del ingreso de los hogares se realizó con base en la ENIGH 2016 debido a que la Encuesta Intercensal 2015 no identifica el ingreso de los hogares proveniente de fuentes distintas al trabajo. Por el contrario, la ENIGH permite estimar el ingreso corriente total del hogar, pero sólo cuenta con información representativa a nivel de entidad federativa, no municipal.

Únicamente el 9 % de los hogares con un ingreso mensual de hasta 1 SMG (MXN 2190 o USD 118) son arrendatarios, en oposición al 17.1 % de las familias, cuyo ingreso es entre 8 y 9 VSMG (MXN 17 530-19 721 o USD 948-1066). Este porcentaje cae hasta el 13.1 % en el caso de los hogares con ingresos superiores a 10 VSMG (MXN 21 900 o USD 1184) (INEGI, 2016a), posiblemente porque este grupo de población cuenta con ingresos suficientes para adquirir una segunda vivienda que ponen en arrendamiento a grupos de población de menor ingreso (Blanco, Fretes Cibils y Muñoz, 2014).

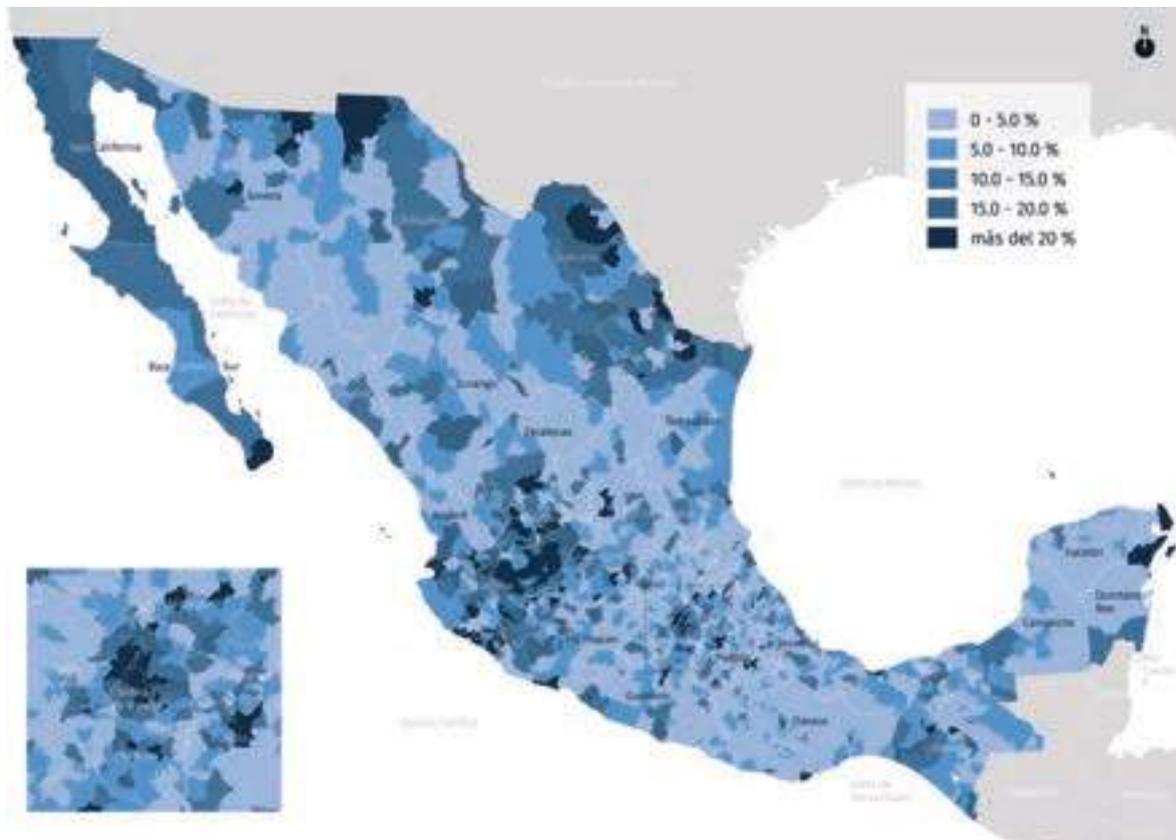
El hecho de que los hogares con ingresos menores a 5 VSMG habiten, en mayor proporción, en viviendas declaradas como prestadas que en viviendas en alquiler, puede reflejar la presencia de arreglos informales de arrendamiento para el caso de las familias más pobres (Peppercorn y Taffin, 2013) lo que sugiere la relevancia de impulsar esquemas de vivienda social en renta para este grupo de población (ver gráfica 8.2).

El complejo marco legal, fiscal y administrativo que regula el arrendamiento de propiedades destinadas a la habitación inhibe el desarrollo de este mercado y genera, entre inversionistas y pequeños propietarios, una percepción de bajos rendimientos y altos riesgos en este sector, en particular debido a un marco jurídico que no garantiza adecuadamente sus derechos de propiedad (Peppercorn y Taffin, 2013; Blanco, Fretes Cibils y Muñoz, 2014).

Mapa 8.1

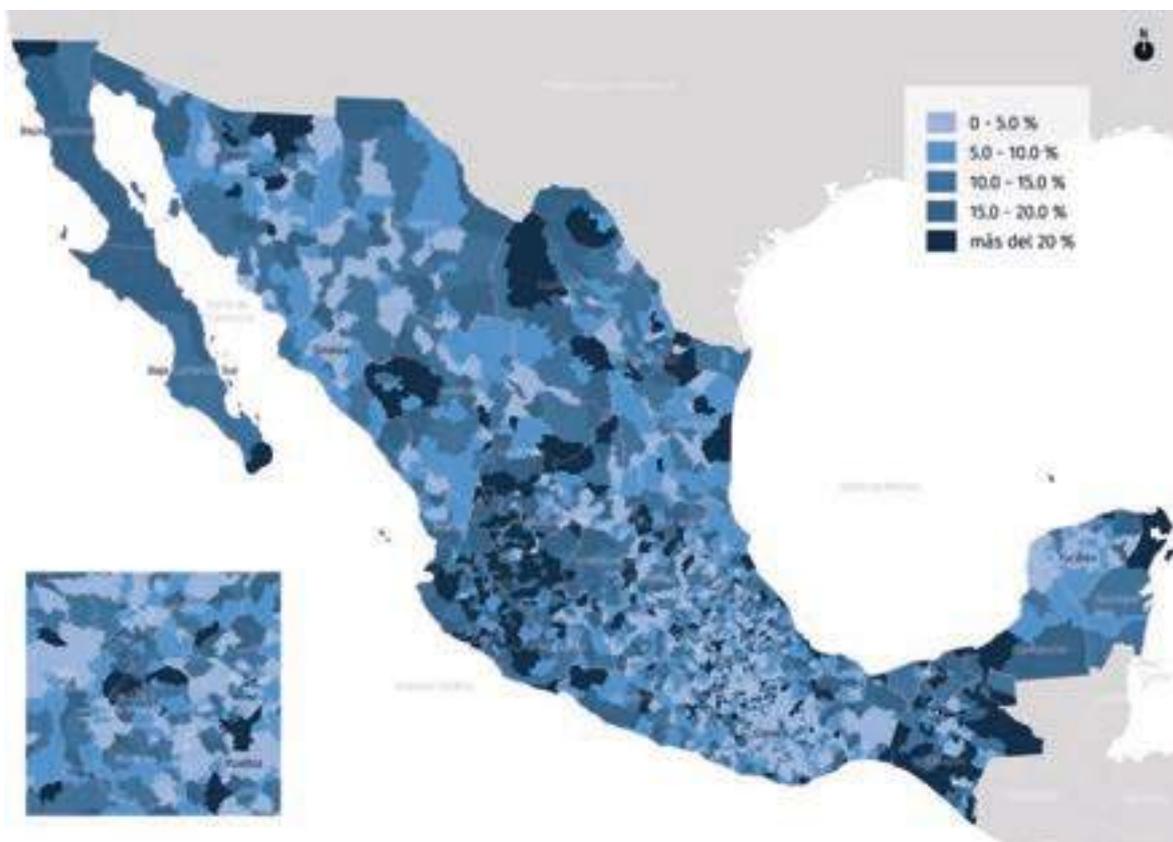
Viviendas en renta con relación al total de viviendas particulares habitadas por municipio, según el quintil de ingreso de los hogares

Panel A. Viviendas con hogares en el primer quintil de ingresos (ingreso menor que MXN 4785 mensuales o USD 249)



Fuente: ONU-Habitat con base en la Encuesta Intercensal 2015 y ENIGH 2016.

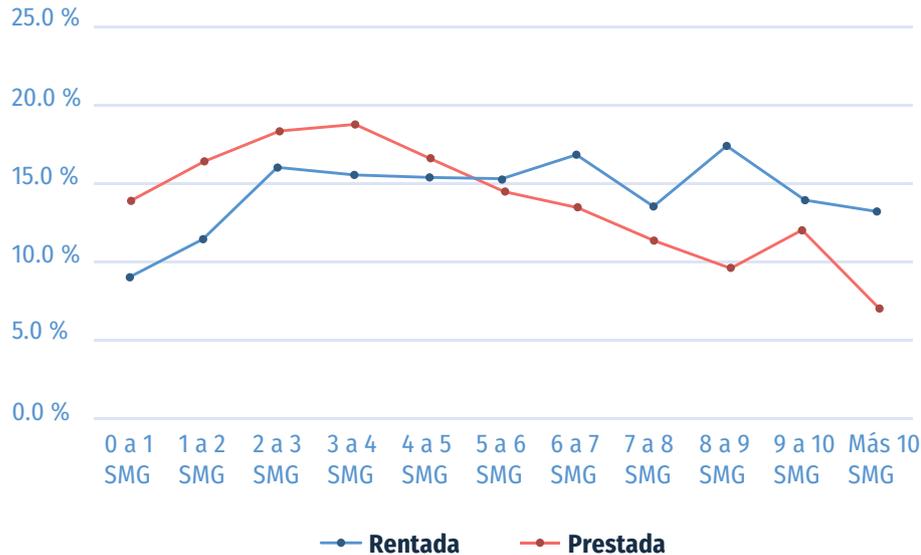
Panel B. Viviendas con hogares en el quinto quintil de ingresos (ingreso mayor que MXN 17 875 mensuales o USD 966).



Fuente: ONU-Habitat con base en la Encuesta Intercensal 2015 y ENIGH 2016.

Gráfica 8.2

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



Fuente: ONU-Habitat con base en la ENIGH 2016.

8.1.2 ELEVADO PRECIO DE LA VIVIENDA E INFORMALIDAD EN EL MERCADO DE ARRENDAMIENTO

A nivel nacional, en 2016, el precio promedio de la vivienda nueva fue de MXN 715 392 (USD 38 670) (SHF, 2018), mientras que el ingreso medio de los hogares para ese mismo año fue de poco más de MXN 186 000 (poco más de USD 10 000), por lo que una familia tendría que haber destinado casi cuatro veces su ingreso anual total para adquirir una vivienda media de contado. Las familias más pobres, pertenecientes al primer decil —con ingresos inferiores a MXN 2720 o USD 147 al mes

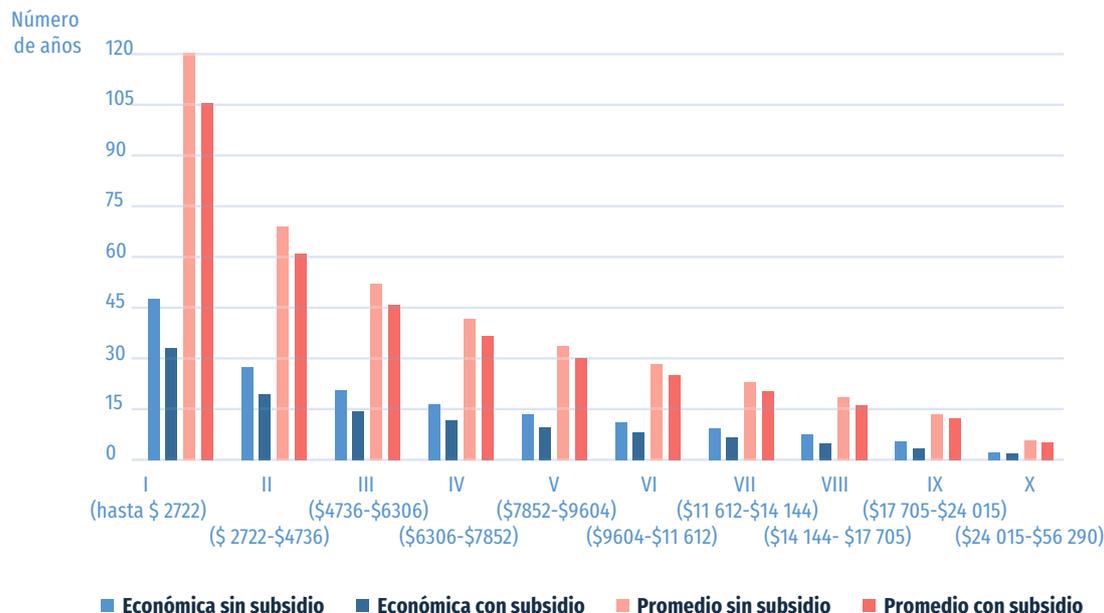
(INEGI, 2016a)—, tendrían que destinar todo su ingreso durante 22 años para lograr adquirir esta vivienda.²⁹

Bajo condiciones de mercado, en el mismo año, sólo el 15.2 % de los hogares mexicanos podría haber adquirido una vivienda en propiedad, sin destinar más del 30 % de sus ingresos para el pago del crédito hipotecario, es decir, sin comprometer el goce de otros derechos por

²⁹ Lo anterior sin considerar ninguna tasa de interés, subsidio u otro esquema financiero ni incremento en el precio de la vivienda o el ingreso del hogar.

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



Fuente: ONU-Habitat con base en la ENIGH 2016 y SHF 2018.

el pago excesivo del alojamiento (ONU, 2018). Tomando como referencia el precio promedio de la vivienda financiada por los ONAVIS durante el último trimestre de 2016 (SHF, 2018), los hogares más pobres tardarían 120 años para pagar por ella y más de 47 años para pagar por una vivienda económica, suponiendo condiciones de submercado o de financiamiento preferencial.³⁰ Aun cuando recibieran el monto máximo de subsidio otorgado por la CONAVI en

2016,³¹ tardarían 33 años en pagar una vivienda económica (ver gráfica 8.3).

³⁰ Para esta estimación se supuso que todos los hogares reciben un financiamiento preferencial a una tasa equivalente al promedio de la tasa de inflación (4.5 %) y a un plazo de hasta 30 años. Se consideró un 10 % de enganche o ahorro previo de los hogares.

³¹ En 2016, el monto máximo de subsidio fue de MXN 77 714 (USD 4200), equivalente a 35 veces la unidad de medida y actualización (UMA).

Naciones Unidas (2018) identifica que en muchas ciudades del mundo los hogares no pueden asumir los costos de adquirir vivienda propia y, en ocasiones, tampoco el costo de una en alquiler. En México, en 2016, el alquiler mensual promedio de una vivienda representó el 23 % del ingreso medio de los hogares y 132 % del de los hogares más pobres; solamente la población con ingresos superiores a los 6 VSMG (MXN 13 147 o USD 711) podría pagar la renta promedio de una vivienda sin comprometer el goce de otros derechos, mientras que casi 3 millones de familias con ingresos por debajo de este umbral no podrían hacerlo (INEGI, 2016a; SHF, 2018).

Promover soluciones habitacionales como viviendas en alquiler social contribuiría a generar una oferta de habitaciones adecuadas para grupos en condición de vulnerabilidad. Sin embargo, existen pocos esquemas de apoyo público para impulsar este sector de manera formal (ONU-Habitat, 2012). Entre estas acciones se encuentran el Arrendavit, el programa de subsidios de la CONAVI y los créditos puente de la SHF para financiar proyectos habitacionales orientados al mercado de arrendamiento. Adicionalmente, la CONAVI ofrece subsidios para el pago de renta a grupos de bajo ingreso, a fin de que puedan cubrir el monto mensual de la renta de la vivienda alquilada.

Arrendavit

Iniciativa impulsada por el Infonavit hasta el año 2018, cuyo objetivo era promover la demanda de vivienda en renta entre sus derechohabien-

tes. En este programa, el monto del alquiler no podía exceder el 25 % del salario del trabajador, mientras que el saldo de la Subcuenta de Vivienda funcionaba como garantía de pago del arrendamiento por un máximo de seis meses (Infonavit, s. f. a). Existían dos vertientes de la estrategia:

a) Arrendavit Inmobiliario: promovía la renta de vivienda en el mercado abierto, es decir, en posesión de particulares que deseaban alquilar su propiedad a derechohabientes del Instituto. El monto del alquiler dependía de las condiciones de mercado de cada ciudad.

b) Arrendavit Inventario del Infonavit: vivienda recuperada por la Unidad de Solución Social (USS) del Instituto. La renta promedio oscilaba alrededor de MXN 760 (USD 41) mensuales (Infonavit, s. f. d).

El programa enfrentó diversos retos operativos que limitaron su alcance. Por un lado, las rentas de las viviendas localizadas en zonas consolidadas de las ciudades eran inasequibles para buena parte de los derechohabientes del Infonavit, quienes en su mayoría perciben ingresos mensuales por debajo de 4 VSMG (Infonavit, s. f. d), mientras que, por el otro, las viviendas cuya renta era asequible se encontraban alejadas de fuentes de empleo, redes de transporte y otros servicios urbanos, factor que precisamente motivó el abandono por parte de sus propietarios originales. Además, Arrendavit incentivaba la adquisición definitiva de la propiedad rentada al ofrecer condiciones

preferenciales de financiamiento al derechohabiente arrendatario, por lo que se trató más de un programa de compra anticipada que de fomento a la renta (Infonavit, s. f. a).

Estas limitaciones se reflejaron en sus escasos resultados: en 2014 sólo existió una oferta de 357 viviendas para renta en ocho estados del país, mientras que en 2015 se formalizaron 363 trámites para arrendamiento (Infonavit, s. f. a). En 2018, el Infonavit decidió eliminar este esquema de su operación.

Programa de subsidios de la CONAVI para vivienda en renta

En 2017, la CONAVI puso en marcha un programa de subsidios habitacionales para fomentar la demanda de vivienda en renta, especialmente entre los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México en situación de retiro, aunque este programa de subsidio también dirigió recursos a la adquisición en propiedad de vivienda nueva y usada, así como el mejoramiento o ampliación, para todos los miembros activos.

El subsidio total ofrecido por el programa ascendió a casi MXN 78 850 (USD 4260), monto que se otorgaba en parcialidades mensuales para el pago de la renta de la vivienda. El subsidio mensual equivalía al 13.2 % del haber mensual de retiro del integrante de las Fuerzas Armadas, siempre que aquél no superara los 5 VSMG (unos MXN 10 650 o USD 575 al mes) y representaba cerca del 40 % de la renta total de la vivienda. Según las reglas de operación del programa,

la aportación mensual es permanente hasta agotar el subsidio total o hasta la cancelación por parte del arrendatario.

El programa de subsidios también operó para el caso de derechohabientes del Infonavit que participaban en el programa de Arrendavit; sin embargo, dadas las limitaciones de este esquema no se lograron resultados significativos en la promoción de la vivienda en arrendamiento: apenas han sido otorgados 11 875 subsidios en años recientes (CONAVI, 2018b). En el caso del programa para Fuerzas Armadas, la población potencial se limitó a los oficiales en proceso de retiro, restringiendo con ello el alcance de las acciones de vivienda promovidas por el subsidio.

Créditos puente de SHF para vivienda en renta

En 2014, la SHF lanzó un nuevo producto para financiar a desarrolladores interesados en la construcción, remodelación o reconversión de proyectos de vivienda destinados al arrendamiento. Este esquema busca impulsar la oferta del sector generada por inversionistas institucionales, quienes tradicionalmente no son atendidos por los bancos privados (SHF y CIDOC, 2016). En la actualidad, este esquema se conoce como VR: Línea de Fondeo para Vivienda en Renta.

El crédito puente ofrecido por esta banca de desarrollo es un préstamo de hasta el 80 % del monto total de inversión o hasta 70 % del valor del inmueble construido, en el caso de proyectos de reconversión, con un plazo de pago de hasta

25 años y una tasa fija flexible de interés de alrededor del 8 % anual. Este préstamo tiene un periodo de gracia de 4 años, el cual corresponde al tiempo entre el inicio de la construcción y el primer alquiler de vivienda del proyecto (SHF y CIDOC, 2016).

A finales del 2016, habían sido aprobados 12 proyectos en 7 ciudades por un monto de MXN 3302 millones (USD 178.5 millones) que financiarían la construcción de 2211 departamentos para alquiler. Las ciudades donde este programa tiene presencia son Hermosillo, Juárez, San Pedro Garza, Santa Catarina, Mérida, Cancún, Tlaquepaque y la alcaldía Miguel Hidalgo de la Ciudad de México (SHF y CIDOC, 2016).

Las dos principales limitaciones de este programa son que no financia inversionistas de pequeña escala, quienes en países como México son los principales ofertantes de vivienda en alquiler (Peppercorn y Taffin, 2013), y que los proyectos de vivienda en renta financiados se dirigen a población con ingresos mensuales superiores a los 10 VSMG.

En general, estos tres programas de fomento a la vivienda en renta fueron, hasta cierto punto, experimentales, y los que continúan operando lo hacen como un mecanismo de transición para la posterior adquisición de vivienda en propiedad, en el marco de un modelo de financiamiento y subsidio habitacional que promueve este tipo de solución como mecanismo de ahorro y generación de patrimonio para la población (Davis *et al.*, 2016).

8.1.3 DESARTICULACIÓN DEL MARCO NORMATIVO PARA LA VIVIENDA SOCIAL EN RENTA

El complejo andamiaje legal, fiscal y administrativo-regulatorio mexicano desincentiva la promoción de un mercado de renta formal (Davis *et al.*, 2016), por lo que las iniciativas que pretendan promover la vivienda en alquiler, principalmente para los grupos más vulnerables, tendrán más probabilidades de éxito si, en lugar de operar como acciones aisladas, se integran bajo una estructura conjunta que permita generar reformas a dicho andamiaje (OCDE, 2015).

8.1.3.1 Retos del marco legal

Los derechos y obligaciones de arrendatarios y arrendadores son regulados a nivel estatal, con significativas diferencias, por el Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles de cada entidad, los cuales refieren a los códigos federales correspondientes.

En todas estas legislaciones se promueve la protección legal de los arrendatarios, lo cual puede representar una barrera significativa para estimular el sector de la vivienda en alquiler, sobre todo para aquellos propietarios que no desean enfrentar riesgos legales al ofrecer su vivienda en arrendamiento. Los procesos de recuperación de pago de rentas atrasadas y desalojo por incumplimiento contractual son inciertos, tanto en el tiempo de resolución como en la ejecución de los tribunales locales por parte de las autoridades competentes, situación que no garantiza de manera adecuada los

derechos de propiedad de los arrendadores (Peppercorn y Taffin, 2013).

La complejidad y heterogeneidad de los códigos civiles dificulta su interpretación legal respecto a la resolución de conflictos por arrendamiento de vivienda. La falta de instrumentos de conciliación y arbitraje entre las partes ante incumplimientos en los contratos de alquiler o en ausencia de ellos ante evidentes violaciones del derecho de propiedad de los arrendadores o del derecho a la vivienda adecuada de los arrendatarios obstaculiza la implementación de procesos para disolver disputas y, con ello, evitar procedimientos legales más complejos y costosos (Peppercorn y Taffin, 2013; Blanco, Fretes Cibils y Muñoz, 2014).

8.1.3.2 Retos del marco fiscal

El marco tributario es un elemento clave para incentivar a los inversionistas, tanto individuales como institucionales, a participar en el sector de vivienda en renta mejorando sus expectativas de ganancia y reduciendo las relacionadas con el riesgo financiero. En México, las personas físicas son los principales proveedores de unidades de vivienda en renta (ONU-Habitat, 2012; Peppercorn y Taffin, 2013). Cuando alquilan sus unidades, generalmente lo hacen de manera informal para evitar el pago de impuestos y procesos complicados de declaración fiscal (Peppercorn y Taffin, 2013).

Se estima que entre el 80 % y 90 % de la vivienda rentada no se está fiscalmente registrada y, por

tanto, los arrendadores no pagan el impuesto sobre la renta correspondiente a este ingreso (Peppercorn y Taffin, 2013). Aunque en México la imposición fiscal para la vivienda en alquiler no es significativamente mayor que en otros países, la evasión fiscal resulta ser una práctica común, por lo que parecería que la principal razón es la dificultad administrativa para declarar ingresos, sobre todo cuando es poco riesgoso no declararlos y la complejidad del sistema tributario desincentiva su pago, debido a que éste requiere de diversas declaraciones intraanuales (ITAM, 2006).

En este marco de elevada evasión fiscal, los impuestos representan, tanto para empresas como para personas físicas arrendadoras, un gasto más que disminuye las ganancias netas de invertir en el sector formal de vivienda en alquiler (Peppercorn y Taffin, 2013).

8.1.3.3 Retos administrativos y regulatorios

El mercado formal de vivienda en arrendamiento, en particular el dirigido a grupos de bajo ingreso, carece de instrumentos para el financiamiento de capital y préstamos a largo plazo. Hasta la creación de la línea de financiamiento para vivienda en renta de SHF, no existían esquemas que promovieran la construcción o reconversión de proyectos para vivienda en alquiler. La ausencia de estos mecanismos desalienta a los inversionistas institucionales o empresas, debido al alto riesgo asociado con el sector de vivienda en renta. De la misma forma, disuade a los prestamistas para otorgar créditos con un horizonte de largo alcance (Blanco, Fretes Cibils y Muñoz, 2014).

Lo anterior se debe a que la inversión en propiedades para alquiler presenta mayores retos que los observados para el sector de adquisición de vivienda en propiedad. En el mercado de vivienda en renta, la capacidad de pago del prestatario no se basa en su ingreso verificable, sino que depende de los recursos regulares que pueda generar la propiedad en alquiler y éstos dependen, a su vez, de que los arrendatarios paguen la renta correspondiente en tiempo y forma (Peppercorn y Taffin, 2013).

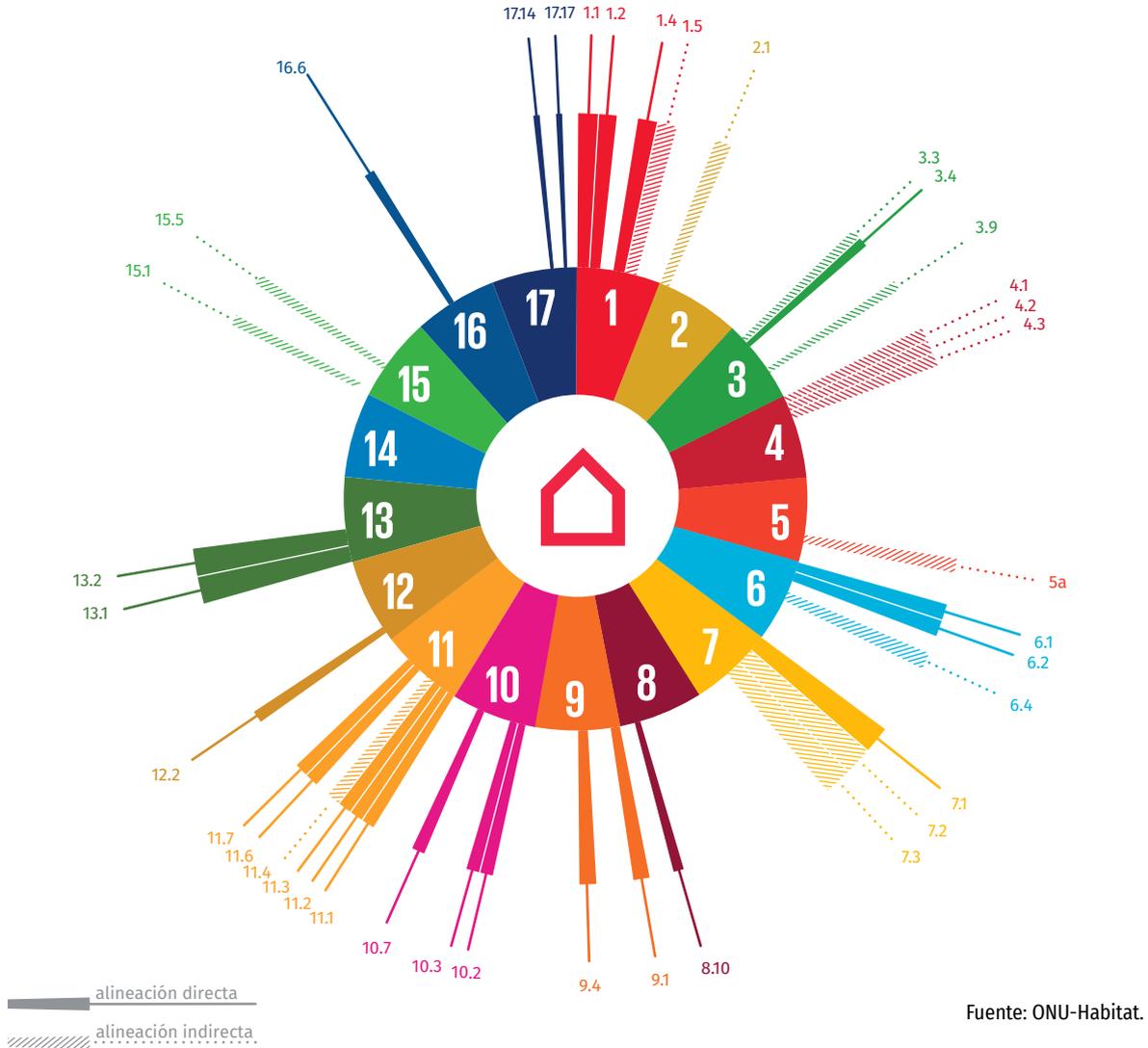


© Pierre Arnold, 2017
Tacubaya, Ciudad de México • Viviendas de vecindad



8.2 CONTRIBUCIÓN AL CUMPLIMIENTO DE LOS ODS

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



Fuente: ONU-Habitat.

El desarrollo de esquemas de vivienda social en renta puede aumentar la oferta habitacional asequible y de calidad en zonas libres de riesgo, bien conectadas y localizadas cerca de oportunidades de empleo, servicios e infraestructura. De esta forma, la vivienda en renta se relaciona con múltiples metas de los ODS.

La vivienda social en renta contribuye a reducir los niveles de pobreza y pobreza extrema (**metas 1.1 y 1.2**) porque facilita la tenencia de una vivienda adecuada y porque supone una posibilidad de ascenso social y económico para sus habitantes. Además, facilita el acceso a los servicios básicos, a la propiedad y al control de la tierra (**meta 1.4**). En la medida que las viviendas en renta dispongan de todos los servicios básicos y se encuentren en áreas aptas para el desarrollo urbano, se reducirá la exposición y vulnerabilidad de sus ocupantes a los fenómenos extremos relacionados con el clima (**meta 1.5**).

Cuando la vivienda se encuentra en zonas con usos mixtos del suelo y cercana a centros de abasto y distribución, favorece la obtención de alimentos a precios asequibles para la población, por lo que, indirectamente, promueve el acceso a una alimentación sana, nutritiva y suficiente (**meta 2.1**). Asimismo, los esquemas de renta social son beneficiosos para la salud mental y el bienestar de las personas, en la medida que proporcionan un espacio cómodo, seguro y adecuado para sus habitantes (**meta 3.4**). Si los mecanismos de renta favorecen el acceso a viviendas que cuenten con todos los servicios básicos y la infraestructura de saneamiento necesaria, se promoverá la reducción de enfermedades transmitidas por el agua y

otras enfermedades transmisibles (**meta 3.3**), así como enfermedades causadas por la polución y contaminación del aire y el suelo (**meta 3.9**).

Los mecanismos de renta social promueven una mejor localización de la vivienda, lo que puede implicar mayor cercanía a escuelas de nivel preescolar, primaria y secundaria, así como a equipamientos educativos técnicos, profesionales y superiores. En la medida en que la vivienda en renta se ubique en zonas con presencia de este tipo de equipamientos se promoverá el cumplimiento de las **metas 4.1** (acceso a enseñanza primaria y secundaria), **4.2** (acceso a servicios de primera infancia y educación preescolar) y **4.3** (acceso a una formación técnica, profesional y superior).

En tanto las soluciones de renta social faciliten la tenencia de vivienda para grupos en situación de vulnerabilidad, particularmente las mujeres, se abonará al cumplimiento de la **meta 5a** (igualdad de derechos para acceder a los recursos económicos, a la propiedad, al control de la tierra y a los servicios financieros).

Las soluciones de renta, al promover una mejor ubicación de la vivienda, facilitan el acceso a servicios de agua potable en condiciones de equidad y asequibilidad, en alineación a la **meta 6.1**, así como el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos (**meta 6.2**). Conforme las viviendas en arrendamiento se encuentren en zonas urbanas intraurbanas o consolidadas surge la oportunidad de usar de manera más eficiente los recursos hídricos y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce (**meta 6.4**).

La vivienda social en renta bien ubicada puede favorecer el acceso a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos (**meta 7.1**), al permitir una mayor cercanía con la infraestructura eléctrica. Si además la vivienda cuenta con aditamentos para el ahorro, uso eficiente o autogeneración de energía, promoverá el incremento de la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas (**meta 7.2**) y la mejora en la eficiencia energética (**meta 7.3**) de las viviendas.

El financiamiento para renta de vivienda fomenta y amplía el acceso a los servicios financieros y de seguros (**meta 8.10**) para la población. La promoción de esquemas de financiamiento para la producción de vivienda social en renta favorece la reconversión de la industria hacia procesos más sostenibles (**meta 9.4**) en el uso de los recursos, particularmente el suelo y el cumplimiento de la **meta 9.1** (desarrollo de infraestructuras sostenibles, resilientes y de calidad).

El impulso a las soluciones habitacionales en renta para grupos vulnerables favorece la inclusión social, económica y política de las personas (**meta 10.2**) y la igualdad de oportunidades, a la par de reducir la desigualdad de resultados (**meta 10.3**), y representa una oferta atractiva para la migración y movilidad ordenada y segura de las personas (**meta 10.7**) que buscan mejores condiciones para su desarrollo.

La vivienda social en renta favorece el acceso a una vivienda adecuada, segura, asequible y con servicios básicos de calidad (**meta 11.1**). Dado que generalmente la vivienda en renta se encuentra en áreas ya consolidadas o intraurbanas, se facilita el acceso a sistemas

de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para sus ocupantes (**meta 11.2**), y se favorece la urbanización sostenible al hacer un uso más eficiente del suelo urbano (**meta 11.3**). Asimismo, esta solución habitacional reduce el impacto ambiental negativo derivado de los procesos de urbanización (**meta 11.6**), al reducir la necesidad de movilidad hacia y desde zonas periféricas de la ciudad. La adecuada localización de la vivienda social en renta puede favorecer el acceso a mejores zonas verdes y espacios públicos (**meta 11.7**). En la medida en que la vivienda en renta genera procesos de renovación urbana en zonas degradadas o en proceso de degradación urbana, como los centros históricos u otras áreas intraurbanas, se promueve la protección del patrimonio cultural (**meta 11.4**).

Los mecanismos de renta ofrecen la posibilidad de usar de manera más eficiente y sostenible los recursos naturales (**meta 12.2**), al promover una mejor ubicación de la vivienda, condición que implica un mejor uso del suelo urbano, la reducción de emisiones contaminantes a la atmósfera y una mejor gestión de otros recursos como el agua y la energía. Al promover una mejor ubicación de la vivienda, los mecanismos de renta favorecen condiciones de resiliencia y adaptación a los riesgos climáticos y los desastres naturales (**meta 13.1**), desde la perspectiva de la planificación urbana sostenible. Los esquemas de vivienda social en renta, como componentes de las políticas habitacionales, contribuyen al cumplimiento de la **meta 13.2** sobre incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y programas nacionales.

Si la vivienda social en renta se localiza en áreas intraurbanas, fomentará la reducción de la tasa de expansión de la huella urbana, y la protección y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres (**meta 15.1**). Además, promueve la adopción de medidas para reducir la degradación de los hábitats naturales y detener la pérdida de biodiversidad (**meta 15.5**).

El financiamiento para la renta de vivienda social coadyuva a la creación de instituciones

más eficaces y transparentes (**meta 16.6**) que ofrezcan soluciones habitacionales adecuadas a las necesidades de la población. Además, fomenta la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible (**meta 17.14**) y la generación de alianzas eficaces (**meta 17.17**) entre los ONAVIS, gobiernos estatales y municipales, desarrolladores de vivienda y otros actores del sector, para generar acciones para impulsar una oferta habitacional en renta para grupos vulnerables.

8.3 PROPUESTAS

A partir del análisis de los principales problemas que limitan el surgimiento de un mercado formal de vivienda en renta, particularmente para grupos de bajo ingreso, se proponen las siguientes acciones por rubro.



FOMENTAR LA VIVIENDA SOCIAL EN RENTA

PROPUESTA 8A • INCREMENTAR LOS APOYOS PÚBLICOS PARA ARRENDAMIENTO FORMAL

LÍNEA DE ACCIÓN **8A1** • CAPACIDADES MUNICIPALES

Fomentar que los municipios cuenten con un patrimonio de suelo o de vivienda intraurbana para ofrecer en arrendamiento a grupos vulnerables.

RELACIÓN CON SDS



ACTORES

ONAVIS: Infonavit, Fovissste, ISSFAM • Gobiernos estatales • Gobiernos municipales • OREVIS • Organismos municipales de vivienda

a. Dependiendo de las condiciones locales, es posible promover que los municipios o gobiernos estatales adquieran un patrimonio de suelo o vivienda para desarrollar unidades sociales en alquiler, mediante la recepción de áreas de donación bien localizadas o parque habitacional derivado de las obligaciones urbanísticas que los promotores habitacionales que desarrollen proyectos de vivienda tienen con los municipios. El pago de estas obligaciones sustituiría los recursos dineros de las contribuciones, derechos y aprovechamientos que, tradicionalmente, son requeridos por los gobiernos locales para prevenir, mitigar o compensar los impactos urbanos y ambientales generados por grandes proyectos inmobiliarios.

Para facilitar la creación de este parque habitacional y, en general, de una mayor oferta de vivienda en alquiler social se pueden ofrecer incentivos urbanísticos específicos, como el otorgamiento de mayores coeficientes de utilización del suelo en zonas bien conectadas de la ciudad, cambios en el uso de suelo que permitan la mezcla de actividades comerciales y de oficina con usos habitacionales, o la disminución de los requerimientos de espacios para estacionamiento (UN-Habitat, 2017) y tamaños de lote mínimo. Estos incentivos podrían estar condicionados a la existencia de, por ejemplo, al menos 20 % de unidades para la renta social (UN-Habitat, 2017), algunas de las cuales formarían parte de un parque habitacional público.

La administración del parque de vivienda social en renta en propiedad pública puede recaer en el organismo municipal o estatal de vivienda correspondiente, o en un organismo público-privado con autonomía de gestión, expresamente creado para tal fin. En todo caso, esta entidad sería responsable del establecimiento de las reglas de operación de un programa de renta social para población vulnerable, de la definición de criterios objetivos y transparentes para la selección de los grupos beneficiarios, de la administración y mantenimiento de los inmuebles de alquiler, de la definición de los precios máximos para el pago de la renta mensual y de otros procedimientos que garanticen una oferta asequible y de calidad de vivienda social en renta.

b. Organismos nacionales de vivienda como el Infonavit o el Fovissste podrían conformar, por sí mismos o con base en alianzas con el sector privado, un parque de vivienda para la administración de un programa de renta social para sus derechohabientes de bajo ingreso. La opción de utilizar la Subcuenta de Vivienda como garantía de pago del arrendamiento ofrece la posibilidad de que los derechohabientes de estos ONAVIS puedan acceder a vivienda con mejor ubicación, cercana a fuentes de empleo, equipamiento y servicios urbanos.

La conformación de un parque público de vivienda para alquiler social bien ubicada, tanto por parte de organismos municipales como por los ONAVIS, favorece no sólo la generación de opciones habitacionales para atender a grupos vulnerables, sino potencialmente una menor erogación de recursos para proveer servicios urbanos e infraestructura a vivienda periférica, que en los últimos años ha sido la tipología promovida, sobre todo por el modelo de financiamiento habitacional mexicano.

LÍNEA DE ACCIÓN 8A2 • FINANCIAMIENTO

Incrementar la capacidad de pago de la población de bajo ingreso para solventar el pago de renta de una vivienda adecuada, a partir de subsidios directos.

RELACIÓN CON ODS



ACTORES

ONAVIS: Infonavit, Fovissste, ISSFAM • CONAVI • Banca de desarrollo (SHF/Banobras) • Gobiernos estatales • Gobiernos municipales • Banca privada

a. Rediseñar los esquemas de otorgamiento de subsidio de la CONAVI para la población sin empleo formal, jóvenes y trabajadores con alta movilidad laboral, quienes representan una parte significativa de la población meta de las acciones de vivienda en renta, pero que no pueden acceder a estos apoyos por no contar con comprobantes formales de ingreso o un aval o garantía tradicional.

Se sugiere incentivar mecanismos de ahorro previo para que las personas sin ingresos formales demuestren su capacidad de pago para cubrir el monto del alquiler de una vivienda en renta en condiciones de submercado. Estos esquemas de ahorro preliminar podrían promoverse a través de organismos locales de vivienda o incluso de entidades como la CONAVI, quienes administrarían estos recursos y avalarían la continuidad en las aportaciones de estos grupos de población. En otros países como Argentina (IVC, 2018), la banca privada desempeña este papel, lo que permite que los ahorradores se conviertan en sujetos de crédito para recibir préstamos personales con tasas subsidiadas para enfrentar otros gastos de entrada al mercado de renta, como los depósitos de seguridad u otros gastos administrativos y contractuales. En estos casos, la banca también desempeña un papel de garante en favor de los ahorradores, a fin de salvar el requerimiento de que los futuros arrendatarios sean propietarios de algún inmueble (Peppercorn y Taffin, 2013).

b. En el contexto mexicano —en el que existe una alta proporción de personas con ingresos precarios y provenientes de empleos informales—, se sugiere ampliar la cobertura de los subsidios

para vivienda en renta, a partir de criterios de elegibilidad basados en una selección estricta de los beneficiarios que vaya más allá del ingreso. La edad del jefe del hogar, sus condiciones de rezago habitacional y la localización de la vivienda a alquilar son criterios utilizados en otros países para identificar a la población beneficiaria de los programas de renta social y definir estrategias de priorización para su atención (Peppercorn y Taffin, 2013; OCDE, 2016).

Se recomienda que estos apoyos tengan un límite claro que permita estimar su costo fiscal en el tiempo. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo del Gobierno de Chile, por ejemplo, establece un tope de 5 años al subsidio de alquiler y lo restringe a parejas de menos de 30 años (Chile Atiende, 2018). En México, la CONAVI podría ofrecer subsidios mensuales por tiempo limitado a población en condiciones de vulnerabilidad interesada en rentar una vivienda. El subsidio de renta puede contribuir hasta determinado porcentaje al pago mensual del alquiler, siempre que se cumplan algunas condiciones específicas, y el resto del monto sea pagado por el hogar beneficiario. Estos subsidios reducirían la brecha entre el retorno esperado por el arrendador y el monto del alquiler que el arrendatario puede pagar por una unidad de vivienda bien ubicada.

LÍNEA DE ACCIÓN **8A3** • INSTRUMENTOS FINANCIEROS Y FISCALES

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.

RELACIÓN CON ODS



ACTORES

ONAVIS: Fonavi, Fovissste, ISSFAM • CONAVI • Banca de desarrollo (SHF/Banobras) • Gobiernos estatales • Gobiernos municipales

Los ONAVIS pueden fungir como garante del pago de renta para arrendatarios en condiciones de vulnerabilidad o bajo ingreso, y cubrir el monto del adeudo durante un periodo determinado, en caso de pago tardío o incumplimiento. De esta forma, se reduciría la incertidumbre finan-

ciera para el arrendador porque se les garantizaría el flujo de efectivo derivado de la renta de su propiedad.

En el caso de los arrendatarios con empleo formal, la Subcuenta de Vivienda del Infonavit o del Fovissste puede servir como garantía de incumplimiento de pago por tiempo determinado, lo que reduciría el riesgo del arrendador y permitiría el desarrollo del mercado de vivienda en renta formal e, incluso, la proliferación de instrumentos bursátiles, como los Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces (Fibras).

Como un incentivo a la formalización de los contratos de arrendamiento se sugiere que las garantías de pago sólo se otorguen a los arrendadores que formalicen su oferta de vivienda con algún ONAVI, inscriban el contrato de renta en el Registro Público de la Propiedad de su entidad y estén al corriente del pago de impuestos.

PROPUESTA 8B • GENERAR INCENTIVOS PARA FOMENTAR UN MERCADO DE VIVIENDA SOCIAL EN RENTA

LÍNEA DE ACCIÓN 8B1 • INSTRUMENTOS FINANCIEROS Y FISCALES

Generar facilidades administrativas e incentivos fiscales a nivel local, así como instrumentos financieros específicos para reducir los costos de proyectos habitacionales destinados a la vivienda social en renta e incentivar su construcción.

RELACIÓN CON ODS



ACTORES

Banca de desarrollo (SHF/Banobras) • Sofomes • Gobiernos estatales • Gobiernos municipales • OREVIS

a. Para reducir los costos asociados a los procesos de obtención de permisos, licencias y otros procesos administrativos, se sugiere la creación de una ventanilla única a nivel local, coordinada

con organismos estatales y federales de vivienda, particularmente la CONAVI. La ventanilla sería responsable de la atención a propietarios individuales e institucionales interesados en ofrecer vivienda social en renta y facilitaría el desarrollo de un mercado de unidades accesibles en alquiler. Estas ventanillas podrían cumplir con algunas de las siguientes funciones:

- Promover acciones orientadas al alquiler de vivienda, principalmente para población joven y trabajadores con alta movilidad.
- Brindar asesoría legal para la elaboración de contratos estandarizados de arrendamiento y para su inscripción en los Registros Públicos de Propiedad de cada entidad. Es posible ofrecer condiciones preferenciales en términos de costo y proceso para cumplir con este trámite.
- Ayudar a los arrendatarios para acceder a apoyos financieros o subsidios ofrecidos por los ONAVIS u otros organismos locales.
- Brindar asesoría legal y fiscal a los arrendadores para cumplir con sus declaraciones fiscales.
- Crear y administrar un sistema de registro para arrendatarios y arrendadores que sirva para desarrollar un padrón que facilite la consolidación de mercados locales de alquiler, así como para contar con un historial de comportamiento de ambos actores.
- Fungir como mediador para resolver disputas antes de que lleguen a instancias judiciales.

b. Las autoridades locales, municipales y estatales podrían generar incentivos fiscales para los arrendadores que quisieran adquirir y renovar unidades de vivienda desocupadas o transformar espacios no residenciales en vivienda asequible en alquiler. Entre estas facilidades se encuentra la exención al pago de derechos por permisos y licencias de obra y de los impuestos relacionados con el traslado de dominio, así como el otorgamiento de subvenciones temporales a impuestos a la propiedad, como el predial. Estos últimos incentivos estarían restringidos a que los propietarios de los inmuebles garanticen el alquiler de vivienda social para grupos vulnerables de la población, por un periodo mínimo y a precios máximos previamente establecidos para el monto del alquiler.

c. Estas acciones podrían complementarse con el otorgamiento de créditos puente y garantías financieras de pago oportuno para desarrolladores interesados en la construcción de vivienda social para arrendamiento. Se sugiere que organismos como la SHF y las Sofomes otorguen financiamientos con condiciones preferenciales para la construcción de este tipo de proyectos:

- Créditos puente con mayores montos de financiamiento o tasas de interés por debajo de las de créditos puente tradicionales, así como plazos más largos de pago y esquemas de amortización flexibles.
- Mayores montos de garantías de pago oportuno para reducir el riesgo financiero de los proyectos.

Organismos como la SHF ya promueven esquemas similares para impulsar la edificación de vivienda en renta dirigida a segmentos de la población de alto ingreso, por lo que se sugiere fortalecer estos programas, con base en las recomendaciones señaladas, para lograr generar una oferta de vivienda en arrendamiento asequible a grupos de bajo ingreso.

LÍNEA DE ACCIÓN **8B2** • MARCO NORMATIVO

Reducir el tiempo de los juicios civiles relacionados con el arrendamiento, a partir de homologar el marco normativo estatal en la materia e implementar instrumentos de conciliación jurídica entre arrendatarios y arrendadores.

RELACIÓN CON ODS



ACTORES

Banca de desarrollo (SHF/Banobras) • Sofomes • Gobiernos estatales • Gobiernos municipales • OREVIS

a. La homologación de los códigos civiles y otras regulaciones competentes en el arrendamiento de vivienda, tanto a nivel federal como estatal, y con base en las mejores prácticas internacionales, puede ser un proceso complejo; sin embargo, se sugiere iniciar con una evaluación comparativa de estos instrumentos y con la elaboración de un modelo de código que permita la adopción gradual de principios normativos compartidos, a fin de simplificar los procesos de interpretación legal y de resolución de conflictos entre arrendatarios y arrendadores. Se recomienda, al menos, comenzar estos procedimientos en las entidades con mayor presencia de vivienda en alquiler: Ciudad de México, Estado de México, Jalisco, Baja California y Puebla, que concentran el 47.7 % de la vivienda el alquiler del país (INEGI, 2016a).

Se sugiere introducir en todos los códigos civiles procedimientos de conciliación y arbitraje para facilitar la solución rápida y eficiente de conflictos entre arrendadores y arrendatarios. La media-

ción debe ser claramente definida y contar con actores concretos, como un tribunal arbitral y un panel de árbitros que resuelva de conformidad las disputas entre privados, y entre particulares y organismos públicos, antes de tomar otro tipo de acciones legales.

b. La incorporación de procedimientos específicos sobre la recuperación de pagos tardíos y sobre la ejecución de sentencias de tribunales locales por parte de las autoridades competentes favorecería el cumplimiento de los derechos de propiedad de los arrendadores, sin menoscabo de los derechos de los arrendatarios, particularmente el derecho a la vivienda adecuada.

Otros elementos que sería importante incluir en los códigos estatales son:

- Estandarización de contratos de alquiler en los que se definan, de manera clara y equilibrada, los derechos de los propietarios e inquilinos, incluidos los asuntos relacionados con precios de alquiler y obligaciones de mantenimiento y reparación.
- Avisos estandarizados de terminación o renovación del contrato.
- Condiciones claras para el establecimiento de precios de alquiler para la vivienda social, así como de métodos objetivos para incrementarlos de manera previsible sin vulnerar las condiciones de asequibilidad de los hogares. El uso de índices oficiales de precios es una posible alternativa.
- Acuerdos sobre el pago de mantenimiento, mejoras y utilidades.
- Instancias locales que resuelvan rápidamente los conflictos. Incluso es posible crear una entidad administrativa responsable de la atención de conflictos generados por el arrendamiento de vivienda.
- Compensación al propietario en caso de que el estado o el municipio no ejecute una sentencia en los tiempos establecidos.

c. Con la finalidad de impulsar la incorporación de estos elementos y la alineación de los códigos estatales a los modelos definidos, se recomienda establecer incentivos fiscales, como el otorgamiento de mayores subsidios para vivienda en alquiler u otros desde la Federación, para aquellos estados que cumplan con la implementación de estos procedimientos, en tiempo y forma.

LÍNEA DE ACCIÓN 8B3 • INSTRUMENTOS FINANCIEROS Y FISCALES

Incrementar la formalización de los contratos de arrendamiento mediante la puesta en marcha de esquemas de deducción fiscal para arrendadores de vivienda y facilidades administrativas de registro.

RELACIÓN CON ODS



ACTORES

SHCP • Gobiernos estatales • Gobiernos municipales • Congresos locales • Registros públicos de la propiedad

La inversión en vivienda en alquiler solamente es atractiva financieramente si, después de impuestos, la tasa neta de retorno es favorable en comparación con aquellas de inversiones alternativas que tienen el mismo riesgo y liquidez. Por ello, se recomienda impulsar un gravamen fiscal que permita deducir la depreciación de los inmuebles y otros gastos realizados para el mantenimiento y mejora de la propiedad en renta (Peppercorn y Taffin, 2013).

Los mecanismos de incentivos fiscales basados en la depreciación acelerada han sido utilizados como una forma de impulsar la inversión en el sector privado de vivienda en renta, pero es necesario también impulsar un sistema fiscal simplificado para incentivar la formalización del mercado de renta y reducir la evasión en el pago de impuestos. Para ello, se sugiere:

- Simplificar el proceso de declaración fiscal para los pequeños propietarios.
- Otorgar una exención de impuestos para los arrendadores durante un tiempo limitado.
- Incrementar la deducción fiscal estándar para arrendadores que mejoren las condiciones de vivienda social en renta o que ofrezcan vivienda de este tipo.

LÍNEA DE ACCIÓN 8B4 • GOBERNANZA INTERINSTITUCIONAL

Mejorar las condiciones de mantenimiento y conservación de la vivienda en renta mediante el desarrollo de una industria de administradores profesionales de inmuebles de vivienda en renta.

RELACIÓN CON ODS



ACTORES

Gobiernos estatales • Gobiernos municipales • Sector privado

La expansión del mercado de vivienda en renta requiere reducir costos de administración y mantenimiento, sin sacrificar las condiciones y calidad de la propiedad. En México, existen muy pocas empresas de administración de propiedades con capacidad de gestionar un mercado de alquiler de mediano o gran tamaño. La profesionalización del ramo permitiría generar efectos de escala y mayor competencia en el sector, así como preservar y mejorar las condiciones físicas de la vivienda social en renta a lo largo del tiempo.

Para ello se sugiere desarrollar una industria de administradores profesionales de inmuebles de vivienda en renta que permita una reducción de costos de gestión, principalmente para inversionistas dueños de varias unidades. Esto disminuiría los incentivos, principalmente de los pequeños inversionistas, para intentar maximizar sus ganancias a partir del ahorro en gastos de cuidado de la vivienda o, incluso, de la evasión fiscal.





**INTERVENIR EL
TEJIDO URBANO
DEFICITARIO**

9.1 DIAGNÓSTICO

En México se han identificado cuatro tipos de tejidos urbanos de carácter principalmente residencial, cuya atención se considera prioritaria debido a deficiencias en sus características morfológicas y socioambientales, para que las personas gocen de igualdad de derechos, y acceso a los beneficios y oportunidades que presentan las ciudades, principal objetivo de la NAU (ONU, 2017). Estos tejidos identificados como asentamientos precarios, grandes conjuntos habitacionales periféricos, zonas degradadas en áreas intraurbanas y espacios residenciales cerrados presentan disposiciones físicas y funcionales del espacio privado que favorecen la fragmentación socioespacial de las ciudades.³²

³² El tejido urbano mexicano presenta una fuerte fragmentación marcada por una importante segregación socioeconómica que, aunada a la desigual distribución de áreas verdes, equipamientos, actividades económicas y oportunidades, obstaculiza el bienestar de los habitantes e incide en la violencia urbana (CEPAL, 2016).

9.1.1 ASENTAMIENTOS PRECARIOS

Para ONU-Habitat (UN-Habitat, 2016a), los asentamientos precarios son aquellos que carecen de al menos una de las siguientes cinco condiciones básicas: acceso a agua mejorada, acceso a instalaciones de saneamiento mejoradas, espacio vital suficiente (sin hacinamiento), materiales duraderos en vivienda y tenencia segura. Metodologías como la del CPI también consideran como precarios a asentamientos ubicados en áreas de riesgo natural (ONU-Habitat, 2018b).

Morfológicamente, estos asentamientos se caracterizan por sus estructuras viales irregulares (producto de una subdivisión de la tierra sin estándares técnicos), deficiente conectividad con el resto de la ciudad y escasos espacios públicos; mala calidad constructiva de las edificaciones y alta ocupación del suelo, pero con densidades poblacionales bajas. Pueden estar contruidos en espacios no aptos para el desarrollo (zonas naturales o de riesgo) y suelen carecer de servicios y equipamientos.

9.1.1.1 Incremento del fenómeno de asentamientos precarios en las ciudades mexicanas

En México, los asentamientos precarios aún son una realidad que limita el ejercicio del derecho a la vivienda y el cumplimiento del principio de derecho a la ciudad para quienes habitan en ellos. La intervención de estos espacios se reconoce como medio fundamental para contribuir al alivio de la pobreza en el mundo (ONU-Habitat, 2016c). Las causas que contribuyen a su surgimiento y crecimiento son múltiples: i) la descoordinación

Imagen 9.1

Asentamiento precario en Ciudad del Carmen, Campeche

400 m



Fuente: Esri, DigitalGlobe, GeoEye, Earthstar Geographics, CNES/Airbus DS, USDA, USGS, AeroGRID, IGN, the GIS User Community, 2018.

de políticas urbanas, territoriales y de vivienda; ii) la capacidad limitada de los sectores público y privado para generar una oferta suficiente de vivienda y suelo servido asequible para la población de bajos ingresos o empleo precario; iii) una insuficiente inversión pública en infraestructura y servicios urbanos; iv) un sistema de planeación urbana ineficiente, que no logra prevenir ocupaciones de tierras e integrarlas a las ciudades; v) un marco normativo y regulatorio que define estándares habitacionales que excluyen a los más pobres y no responden a sus necesidades (UN-Habitat, 2009).

En el contexto mexicano (ver capítulos 4 y 6), a estas causas se pueden añadir factores económicos relacionados con salarios precarios y altas tasas de informalidad laboral, que dificultan el acceso a créditos para vivienda (ONU-Habitat, 2012), la fragilidad institucional y fiscal de los gobiernos municipales, así como la poca coordinación entre los actores responsables de las políticas habitacional y urbana. Se estima que anualmente se asientan de forma irregular unos 90 000 hogares (SEDATU, 2014c), lo cual sigue favoreciendo el crecimiento de asentamientos autoconstruidos en las afueras de las ciudades o en intersticios urbanos (debajo de puentes y autopistas, a lo largo de ríos o vías de ferrocarril, sobre cerros y barrancas en zonas de riesgo) (OCDE, 2015). En estos barrios, la deficiente proporción entre espacios públicos y privados o la escasa conectividad y permeabilidad del tejido, pueden impactar negativamente el desarrollo de actividades productivas formales, la adecuada provisión de servicios y la seguridad ciudadana. La ocupación de zonas naturales o de riesgo afecta la capacidad de resiliencia urbana y la seguridad física de las viviendas y las personas (ver capítulo 10).

La irregularidad de la tenencia del suelo impide la inversión pública y el acceso de las familias a créditos para el mejoramiento de sus condiciones habitacionales. Asimismo, las familias que viven en condiciones de informalidad ven vulnerados sus derechos humanos (ONU-Habitat, 2016c). En las 74 zonas metropolitanas del país que concentran el 62.8 % de la población nacional (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2018), 7.5 millones de predios no estaban regularizados en 2012 (Salazar, 2012).

9.1.1.2 Carencia de información para cuantificar y localizar los asentamientos precarios

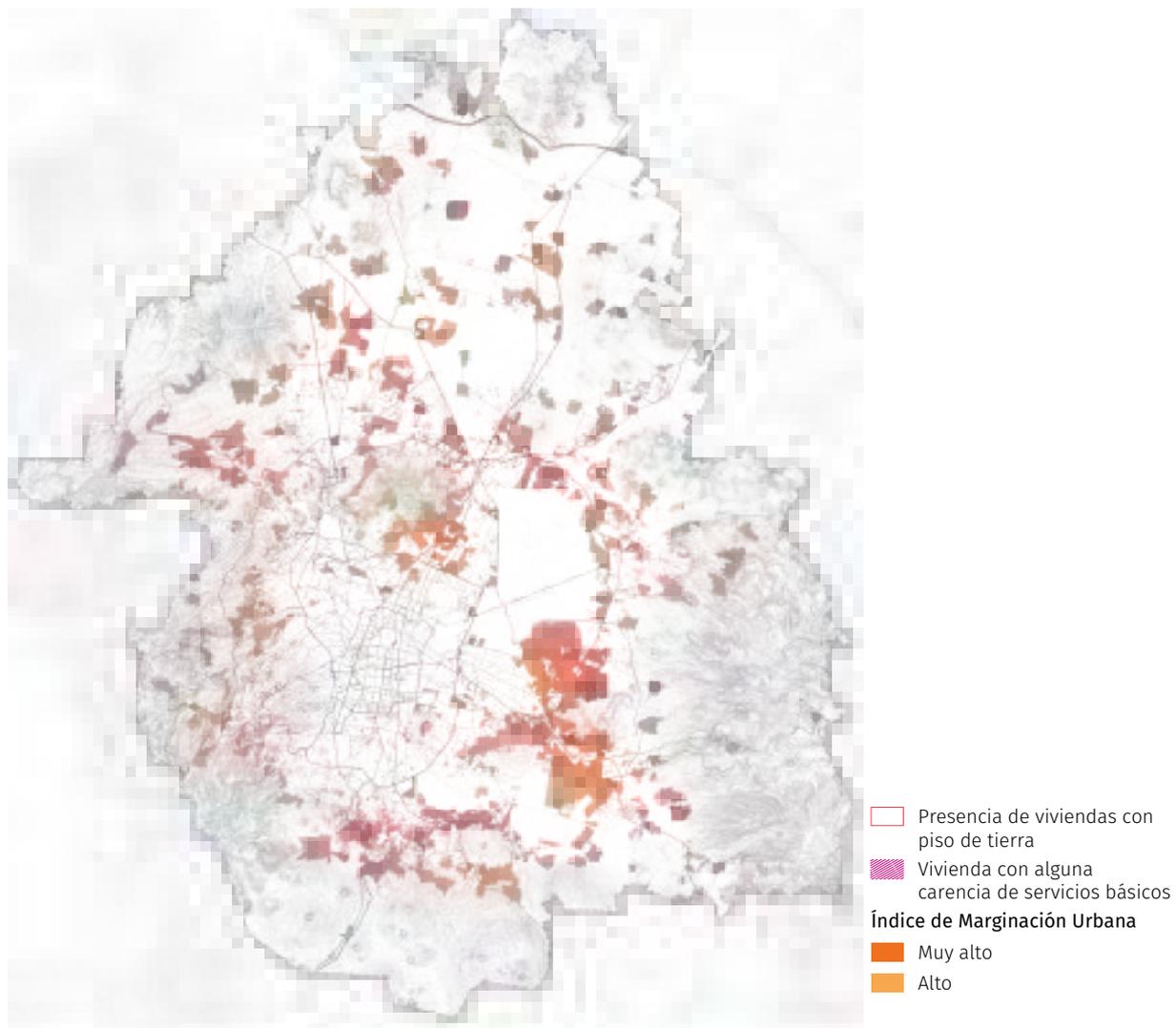
La ausencia de cifras precisas sobre la cantidad, tipología, localización y características de los asentamientos precarios y de sus habitantes representa un reto importante y urgente para establecer una estrategia coordinada que permita implementar intervenciones integradas y eficientes. La cuantificación del número de hogares que habitan en asentamientos precarios depende tanto de su definición conceptual como de la metodología empleada para su cálculo. En México, el CPI, realizado por ONU-Habitat en 305 municipios del país, señala que 15.3 % de la población de las localidades urbanas de estos municipios reside en asentamientos precarios (ONU-Habitat, 2018a).

El estudio de ONU-Habitat de CPI Extendido para Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, permite tener un mapeo aproximado de los asentamientos precarios en estas ciudades, mediante el cruce de datos de viviendas sin piso firme y servicios urbanos deficitarios con el índice de marginación urbana³³ por área geoestadística básica (AGEB) (ONU-Habitat, 2018b, 2018c, 2018d). En los mapas 9.1, 9.2 y 9.3 de cada aglomeración urbana se observa una concentración de los asentamientos precarios en las periferias de las manchas urbanas.

³³ Este índice mide el tipo de carencias que padece la población en las AGEBS urbanas del país, cruzando la falta de acceso a la educación y a los servicios de salud, la residencia en viviendas inadecuadas y la falta de bienes (CONAPO, 2011b).

Mapa 9.1

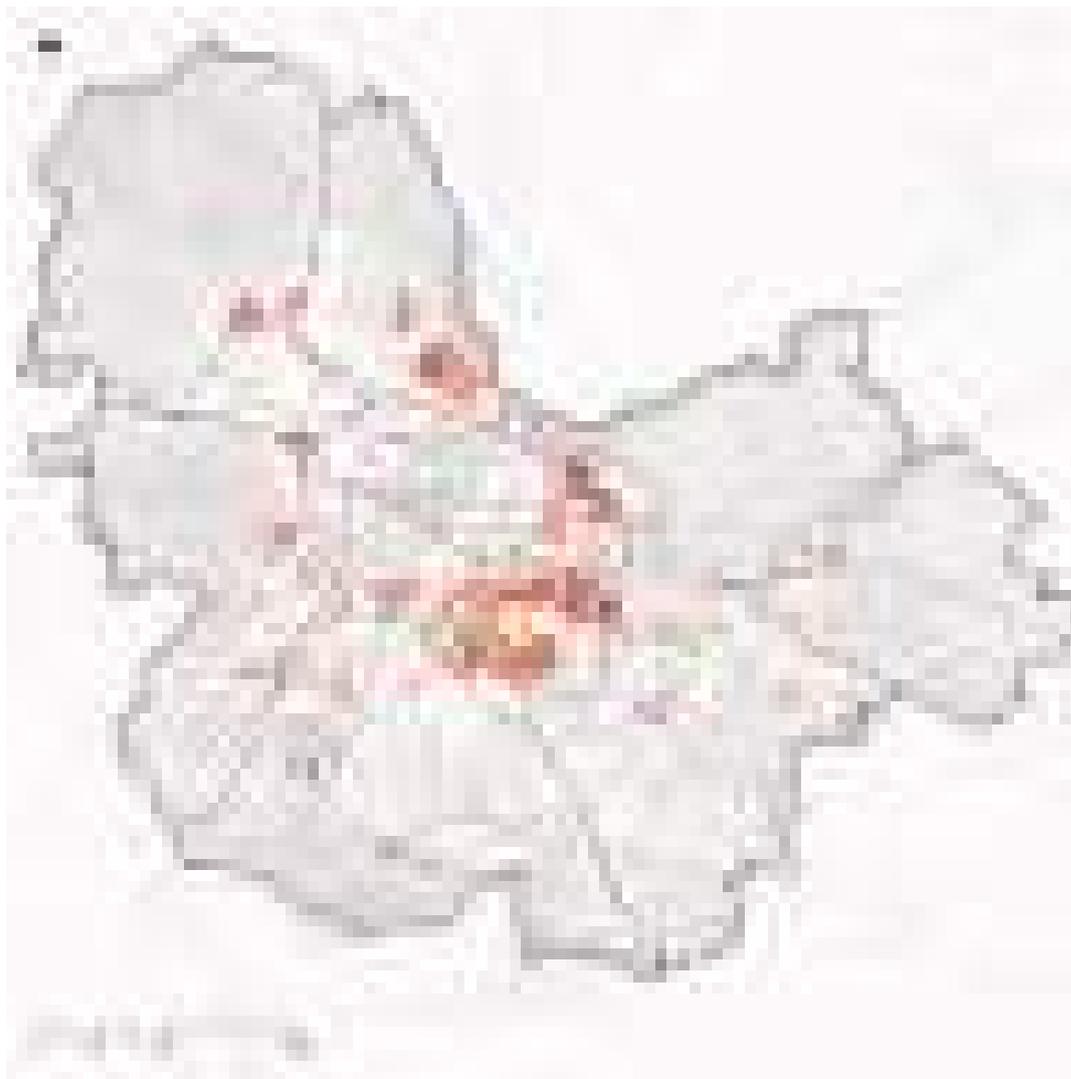
Aproximación de los asentamientos precarios en la aglomeración urbana de la Ciudad de México a partir del cálculo de indicadores espaciales del CPI Extendido



Fuente: ONU-Habitat con base en metodología CPI-ONU-Habitat, 2018c.

Mapa 9.2

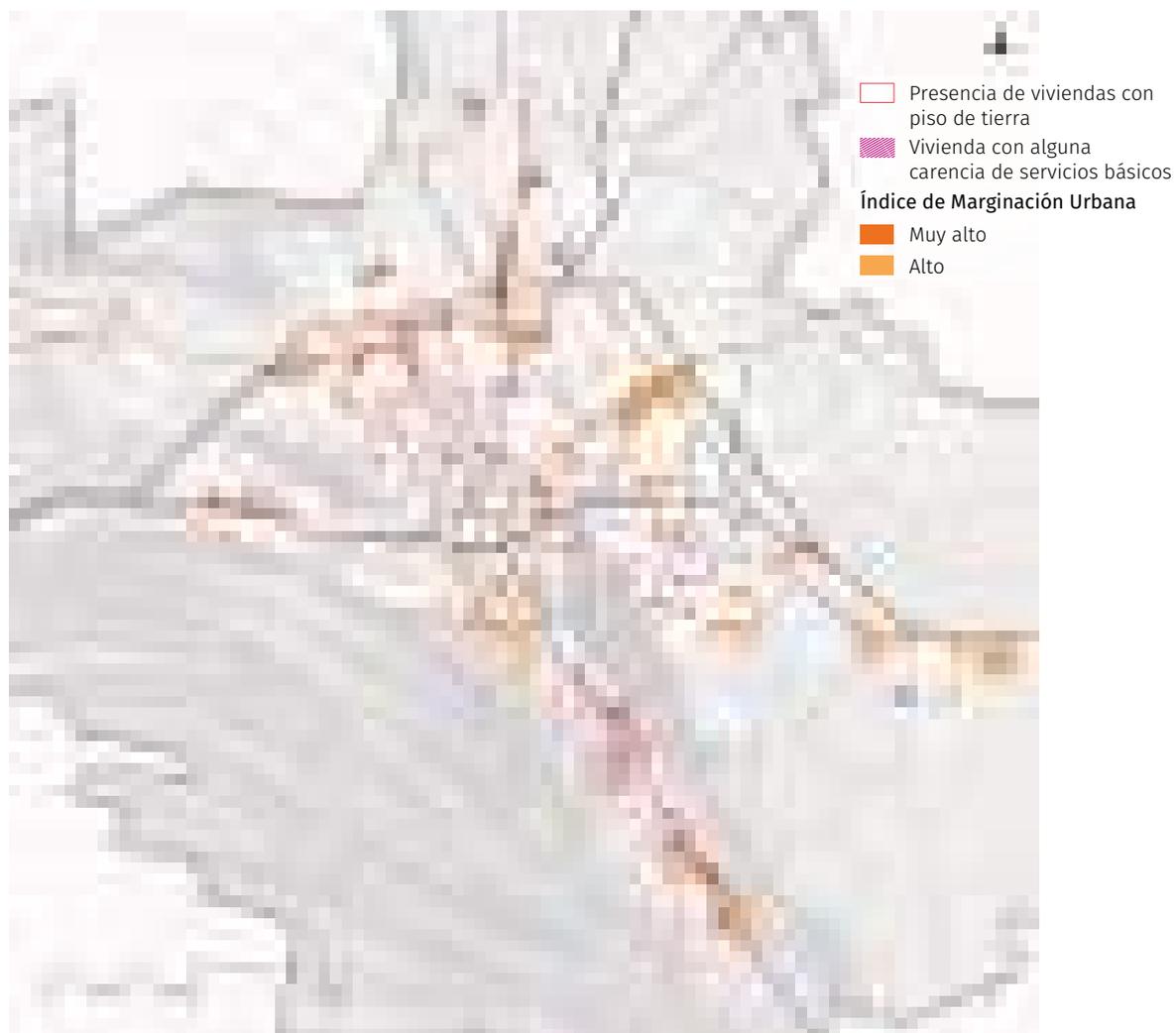
Aproximación de los asentamientos precarios en la aglomeración urbana de Guadalajara a partir del cálculo de indicadores espaciales del CPI Extendido



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

Mapa 9.3

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



Fuente: ONU-Habitat con base en metodología CPI-ONU-Habitat, 2018d.

9.1.1.3 Fragmentación de las políticas públicas de mejoramiento de asentamientos precarios, desde el punto de vista programático e institucional

En la actualidad existen diversos programas para regularizar y mejorar las condiciones de acceso a los servicios básicos y al espacio público en zonas urbanas, así como la habitabilidad de las viviendas en condiciones de precariedad. El recuadro 9.1 describe los programas federales más relevantes. Si bien éstos tienen una amplia cobertura, la definición de las zonas prioritarias y de la estrategia de las intervenciones responde a los objetivos de cada institución de forma aislada. Por ejemplo, desde su reestructuración en 2009, el programa Hábitat —que cofinancia la implementación de infraestructura con una contribución presupuestaria de los gobiernos estatales y locales— ya no puede intervenir en zonas no regularizadas (Ordóñez, Alegría, McIntosh y Zenteno, 2013), lo que limita su acción en los asentamientos precarios.

Al igual que el Programa de Apoyo a la Vivienda, el programa de Producción Social de Vivienda Asistida ha sido una medida eficiente para construir o mejorar viviendas en terreno propio con la participación de familias que no son sujetas de créditos hipotecarios para la adquisición de una unidad terminada nueva o usada. Sin embargo, desde 2016, las acciones de vivienda a través de este programa se redujeron significativamente, dado que en las nuevas reglas de operación de la CONAVI se solicita al beneficiario presentar un avance de obras equivalente “a la hilada de

muros a nivel de ventanas” para poder recibir el subsidio, lo cual implica que el hogar debe adelantar los costos de estudios, materiales, asesoría técnica y realizar la autoconstrucción de un tercio de la obra (SEDATU, 2018b). La metodología de Producción Social de Vivienda Asistida y los fondos del Fonhapo, dirigidos a la población de bajos recursos, actualmente no se encuentran articulados con otras acciones para la introducción de servicios, infraestructuras y equipamientos públicos en los asentamientos precarios.

Cabe destacar el Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario (PMBC) de la Ciudad de México, que ha sido muy reconocido internacionalmente como buena práctica.³⁴ Este programa está enfocado a la participación comunitaria para el mejoramiento y recuperación de los espacios públicos de los pueblos, barrios, colonias y unidades habitacionales con alto grado de degradación urbana. Desde su creación en 2007 ha recibido 7452 propuestas de proyectos por parte de la ciudadanía, de los cuales ha financiado 1953, beneficiando a cerca de 2 millones de personas (SEDES0, 2018). Pese a ello, al igual que el programa de Rescate de Espacios Públicos de la SEDATU, no interviene en el espacio privado y la vivienda, y podría realizar una acción más integral si estuviera alineado con las intervenciones de mejoramiento y construcción de viviendas y la regularización del suelo.

³⁴ Recibió premios por el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (2009), el World Habitat Awards (2011), el Premio Eduardo Campos del Banco Interamericano de Desarrollo (2017), entre otros (SEDES0, 2018).

Recuadro 9.1

Programas federales para el mejoramiento de asentamientos precarios

• PROGRAMA •

APOYO A LOS AVECINDADOS EN CONDICIONES DE POBREZA PATRIMONIAL
PARA REGULARIZAR ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES

• DESCRIPCIÓN •

Creado en 2008 por la SEDESOL (Corett),
operado por la SEDATU (INSUS)

OBJETIVO: Regularizar el suelo en asentamientos irregulares bajo criterios de ordenamiento territorial.

ZONAS DE INTERVENCIÓN: Localidades de al menos 2500 habitantes y su área de influencia, financiamiento de la regularización de lotes individuales ocupados por familias en situación de pobreza para permitir el futuro acceso a servicios básicos.

MONTO DE APOYO POR HOGAR: MXN 10 000 (USD 540.5) por parte de la SEDATU más MXN 5500 (USD 297.3) del INSUS.

• ASPECTOS RELEVANTES •

El programa está basado en la entrega de títulos de propiedad de acuerdo con la planeación urbana municipal.

Fue creado para una población objetivo de solamente 275 000 hogares.

El programa no cuenta con evaluaciones de impacto por parte del CONEVAL.

• PROGRAMA •

HÁBITAT

• DESCRIPCIÓN •

Creado en 2003 por la SEDESOL, operado por la SEDATU

OBJETIVO: Mejorar la infraestructura y realizar acciones sociales en zonas urbanas marginadas y centros históricos.

ZONAS DE INTERVENCIÓN:

- Polígonos urbanos con altos niveles de rezago social y de déficit de infraestructuras y servicios: acciones sociales y obras integrales que mejoran la habitabilidad, movilidad y accesibilidad.
- Zonas con vulnerabilidad social: intervenciones preventivas de conflictos sociales para reducir la percepción de inseguridad.
- Centros históricos Unesco: conservación y regeneración.

• ASPECTOS RELEVANTES •

El programa articula la política nacional de desarrollo urbano (mejoramiento físico de barrios) con la política de desarrollo social (empoderamiento comunitario, promoción de equidad de género, diagnósticos participativos, etc.).

Se observa una reducción de los beneficiarios en los últimos años evaluados:

- 2010: 1.8 millones de hogares
- 2012: 1.7 millones de hogares
- 2013: 1.2 millones de hogares
- 2014: 930 000 hogares

• PROGRAMA •

RECUPERACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS

• DESCRIPCIÓN •

Creado en 2007 por la SEDESOL,
operado por la SEDATU

OBJETIVO: Recuperar espacios públicos deteriorados contribuyendo a la cohesión social y a la convivencia vecinal.

ZONAS DE INTERVENCIÓN:

- Tejido urbano deteriorado en ciudades.
- Zonas metropolitanas: espacios en abandono o con inseguridad.

• ASPECTOS RELEVANTES •

El programa promueve el desarrollo de actividades recreativas o culturales, así como el fortalecimiento de la organización y participación comunitaria.

Financiamiento federal y ejecución con el gobierno local y la sociedad civil.

Se observa un aumento en la cobertura del programa en los últimos años analizados:

- 2013: 381 municipios
- 2014: 705 municipios

• PROGRAMA •

PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA ASISTIDA

• DESCRIPCIÓN •

Creado en 2007 por la CONAVI con participación de la academia y de la sociedad civil

OBJETIVO: Financiar y asesorar técnicamente la autoconstrucción, ampliación o mejoramiento de viviendas deficitarias.

ZONAS DE INTERVENCIÓN: Principalmente en el ámbito rural pero también urbano; en terreno propio del hogar beneficiario.

• ASPECTOS RELEVANTES •

El programa promueve el fortalecimiento de las capacidades constructivas a través de la participación de los beneficiarios a las obras de construcción o mejoramiento de la vivienda con asesoría técnica.

Financiamiento federal y ejecución con el gobierno local y la sociedad civil.

Se observa un aumento en las acciones del programa:

Periodo 2007-2012: Más de 50 000 acciones de vivienda.

Periodo 2013-2016: 54 527 acciones (18 346 de autoproducción y 25 790 mejoramientos).

• PROGRAMA •

PROGRAMA DE APOYO A LA VIVIENDA

• DESCRIPCIÓN •

Operado por Fonhapo

OBJETIVO: Subsidiar la ampliación y el mejoramiento de vivienda para hogares en condiciones de pobreza.

ZONAS DE INTERVENCIÓN: Urbanas y rurales.

MONTO DE APOYO POR HOGAR:

- **Vivienda nueva básica:** MXN 48 000 a MXN 63 000 (USD 2595 a USD 3405).
- **Ampliación de vivienda:** MXN 15 000 a MXN 20 000 (USD 811 a USD 1081).
- **Mejoramiento de vivienda:** MXN 10 000 a MXN 15 000 (USD 541 a USD 811).

• ASPECTOS RELEVANTES •

El programa otorga subsidios con cofinanciamiento federal, estatal, municipal y del hogar beneficiario (5 % del valor o mediante ayuda mutua).

Durante el primer semestre 2018 se realizaron 41 472 acciones (40 523 ampliaciones, 6519 mejoramientos y 949 viviendas nuevas), beneficiando a 167 000 personas, con una inversión de alrededor de MXN 908 millones (USD 49 millones).

Fuente: ONU-Habitat con base en información oficial y evaluación de los programas en línea.

9.1.2 GRANDES CONJUNTOS PERIFÉRICOS

Se trata de unidades residenciales con vivienda de categorías económica, popular o media, construidas principalmente en las últimas dos décadas por desarrolladores privados de vivienda en las periferias de las ciudades en todo el país (ver capítulo 6). Sus características físicas, ubicación, monofuncionalidad en el uso del suelo y la dificultad de gestión de estos conjuntos en términos de provisión de servicios públicos y mantenimiento, afectan negativamente la calidad de vida de sus habitantes; una parte importante de estos conjuntos presenta altos índices de deterioro o de abandono de viviendas.

Estos tejidos se caracterizan por un uso eminentemente residencial, con una homogeneidad de casas o edificios de departamentos con estacionamientos individuales, de muy baja densidad poblacional en grandes extensiones de suelo periurbano. Generalmente, los conjuntos cuentan con altas superficies destinadas a vías, tramas fragmentadas que condicionan la permeabilidad y continuidad entre ellos y su contexto, y se presentan tanto con accesos abiertos como cerrados.

9.1.2.1 Sobreoferta y abandono de viviendas de interés social en zonas periurbanas

La construcción de grandes conjuntos habitacionales en zonas periféricas desvinculadas de las áreas consolidadas de las ciudades mexicanas ha sucedido bajo un patrón disperso y de baja densidad (ONU-Habitat, 2012; OCDE, 2015)

Imagen 9.2 Conjuntos habitacionales periféricos en Tlajomulco, Jalisco



Fuente: Esri, DigitalGlobe, GeoEye, Earthstar Geographics, CNES/Airbus DS, USDA, USGS, AeroGRID, IGN, the GIS User Community, 2018.

en forma de “islas periurbanas” con usos de suelo monofuncionales. De acuerdo con un estudio del Banco Mundial sobre el desarrollo urbano en México (Kim y Zangerling, 2016), por su localización periférica, en muchas ocasiones, estos conjuntos carecen de una apropiada dotación de servicios públicos, infraestructura, equipamientos urbanos y acceso adecuado a redes de transporte para conectarlos con las zonas de empleos. Además, los municipios receptores de estos grandes conjuntos residenciales no siempre tienen un poder real de decisión sobre su implementación en su territorio (Pedrotti, 2017), y no cuentan con suficientes recursos técnicos,

económicos y de planificación para su gestión adecuada (ver capítulo 6).

En ocasiones, la cantidad de viviendas nuevas construidas en municipios periurbanos no se corresponde ni con el tamaño poblacional de la demarcación ni con sus condiciones de rezago habitacional o de demanda efectiva. Por el contrario, responde principalmente a un modelo de construcción masiva de viviendas basado en la adquisición de grandes extensiones de suelo barato en la periferia de las ciudades por parte de desarrolladores privados, y en el financiamiento de los ONAVIS para que sus derechohabientes adquieran estas unidades (ONU-Habitat, 2012). Esta situación, además de la problemática urbana y social generada (ver capítulo 6), ha provocado una significativa sobreoferta habitacional en territorios periurbanos de distintos municipios del país: en 2014, se observaba, por ejemplo, en Tlajomulco, Jalisco, y Mexicali, Baja California, esta oferta excesiva que se estimó en 50 000 y 56 000 unidades de vivienda, respectivamente (SHF y CIDOC, 2014). Ese año, estos municipios ocuparon el tercer y el octavo lugar entre aquellos con mayor cantidad de viviendas abandonadas en el país (SHF y CIDOC, 2015).

Después de Nuevo León, el Estado de México ha sido el principal receptor de viviendas de interés social a nivel nacional entre 2000 y 2018,³⁵ principalmente para la población trabajadora del Valle de México. De las casi 827 000 viviendas que fueron autorizadas en este periodo en el Estado de México, el 87.8 % pertenece a las categorías popular, de interés social o social progresiva,

mientras que sólo el 12.2 % corresponde a las categorías media y residencial (SEDUyM, 2018). Las tres “Ciudades del Bicentenario” del Valle de México —Huehuetoca, Tecámac y Zumpango— sumaron en este periodo cerca de 346 000 viviendas (que representan 41.8 % del total de las viviendas autorizadas en 49 municipios del Estado de México).³⁶ En estos tres municipios, 97.4 % de las viviendas son de categorías popular, interés social y social progresiva, mientras que en otros municipios localizados al poniente de la Ciudad de México se construyeron únicamente viviendas de categoría media y residencial, situación que contribuyó a profundizar las condiciones de segregación socioespacial de la aglomeración urbana capitalina.³⁷

Además de la sobreoferta y de una marcada tendencia a la localización periférica de la vivienda,

³⁵ Los siguientes estados que recibieron mayor cantidad de viviendas financiadas por los ONAVIS, los OREVIS y subsidios entre 2000 y 2010 son Jalisco, Ciudad de México, Chihuahua y Tamaulipas, sin embargo, comparadas con la cantidad de viviendas existentes en 2000, el aumento de viviendas en este periodo ha sido mayor en Quintana Roo (153 %), Nuevo León (105 %), Aguascalientes (88 %), Querétaro (83 %), Colima (74 %) y Coahuila (70 %) (CONAVI, 2018b).

³⁶ Les siguen en cantidad de viviendas autorizadas los municipios de Chalco, Chicoloapan, Toluca, Cuautitlán, Almoloya de Juárez y Ecatepec (SEDUyM, 2018).

³⁷ Varios otros municipios recibieron exclusivamente viviendas de categorías popular, interés social y social progresiva (en particular en Acolman, Almoloya De Juárez, Chalco, Chicoloapan, Cuautitlán, Ecatepec, Ixtapaluca, Nicolás Romero y Tultepec), mientras en otros sólo las categorías media y residencial (Atizapán de Zaragoza, Jilotzingo, Metepec, Naucalpan, Ocoyoacac y Tejupilco) (SEDUyM, 2018).

la provisión de servicios públicos enfrenta significativos retos procedimentales. Típicamente, durante la fase de construcción y venta de las viviendas edificadas en grandes conjuntos habitacionales periféricos, la gestión y la provisión de los servicios urbanos es responsabilidad del desarrollador o constructor hasta que sean construidos todos los equipamientos e infraestructuras previstos en la normativa municipal y estatal para proceder a su “municipalización”.³⁸

Si bien no existen datos cuantitativos oficiales, es relevante la existencia de conjuntos habitacionales “no municipalizados” que permanecen sin todos los servicios necesarios para la población, ya sea porque el desarrollador no cumplió con todos los requisitos para la municipalización correspondiente o porque el municipio no completó este proceso por falta de recursos (Pedrotti, 2017). De una muestra de 407 municipios de diferentes tamaños en todo el país, analizados por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), la gran mayoría presentaba debilidades y rezagos de competitividad en materia de vivienda, y solamente el 28 % contaba con un Reglamento de Municipalización

³⁸ La municipalización es un proceso administrativo a partir del cual cada municipio se hace cargo de la provisión de los principales servicios públicos y de la recaudación del impuesto predial correspondiente. Dado que los grandes conjuntos se suelen construir por fases, cuando parte de las viviendas ya están vendidas y habitadas, los desarrolladores deben garantizar y financiar las vialidades, el abastecimiento de agua, el drenaje y tratamiento de aguas residuales, la provisión y distribución de energía eléctrica a las viviendas, el alumbrado público, así como el mantenimiento de espacios verdes y públicos (COFEMER, 2015).

de Conjuntos Habitacionales (IMCO, 2011).

Estos problemas de la gestión territorial impactan directamente en la calidad de vida de los habitantes y propician el fenómeno de abandono de las viviendas de interés social y de las hipotecas asociadas, el cual se ha vuelto relevante en todo el país. Según estudios realizados, las viviendas se consideran abandonadas cuando están deshabitadas y el comprador dejó de pagar su crédito y también si la vivienda está deteriorada o usurpada (Infonavit, 2014a). Además de la lejanía a los centros urbanos que genera importantes tiempos y gastos de transporte para los habitantes, se identifican como causas del abandono, por orden de relevancia: la compra sin interés de habitar la vivienda, la dificultad de pagar la hipoteca, la inadecuada calidad de la construcción, la exposición a riesgos naturales, la inseguridad ciudadana y la toma de decisiones no planificadas (SHF y CIDOC, 2015).

A nivel nacional, en 2014 se estimó que 200 000 viviendas de interés social financiadas por ONAVIS estaban abandonadas en todo el país, principalmente en las periferias urbanas de los estados de Chihuahua, Tamaulipas, Jalisco, Estado de México y Coahuila (SHF y CIDOC, 2015). Por su parte, el Infonavit identificó cerca de 120 000 viviendas abandonadas por sus derechohabientes, de las cuales sólo se pudieron recuperar y volver a vender 7500, debido a que muchas fueron invadidas, o porque se concentran en municipios donde ya no existe demanda para este tipo de viviendas (SHF y CIDOC, 2014).

En el mismo año, el Infonavit confirmó que 80 % de las viviendas financiadas por el Instituto y en situación de cartera vencida se encontraban abandonadas y que además el abandono estaba estrechamente vinculado con la lejanía a zonas con oferta laboral y a escuelas públicas, así como con condiciones de hacinamiento (Infonavit, 2014a). Finalmente, se identificó una correlación casi completa (98 %) entre la cartera vencida y la inadecuada localización, alta tasa de crecimiento del parque habitacional, tamaño reducido de la vivienda y alto porcentaje de población migrante, resultados importantes para la mejora y fortalecimiento de la estrategia crediticia de los ONAVIS, a la luz del objetivo de generar condiciones para el goce del derecho a la vivienda adecuada para todos.

9.1.2.2 Medidas insuficientes para impedir la producción de viviendas fuera de las zonas urbanas consolidadas

En los últimos años, el gobierno federal y el Infonavit han empezado a tomar medidas para evitar la producción de conjuntos habitacionales extraurbanos y mitigar el fenómeno de deterioro y abandono de las viviendas. Como se señala en el capítulo 6, en 2014 se establecieron los Perímetros de Contención Urbana (PCU) para incentivar la construcción de vivienda bien localizada mediante el otorgamiento de mayores montos de subsidio en zonas consolidadas de las ciudades (perímetro U1) o en proceso de consolidación (U2 y U3). Sin embargo, como se analiza en ese mismo capítulo, casi dos terceras partes de las viviendas financiadas por los ONAVIS en-

tre 2014 y 2017 se localizaron en zonas de baja consolidación o periurbanas (CONAVI, 2018b).

La delimitación de los PCU depende de criterios geoestadísticos que integran la existencia de empleos (U1) y de infraestructura de agua y drenaje (U2) y el U3 conforma una envolvente de los perímetros anteriores (CONAVI, 2018a). Este modelo no necesariamente corresponde espacialmente con las zonas estratégicas para el desarrollo de las ciudades en relación con programas municipales de desarrollo urbano, programas de ordenamiento ecológico locales o atlas de riesgo municipales. Esta desvinculación entre el financiamiento habitacional nacional y la planeación local pueden dificultar el desarrollo urbano sostenible.

Otra iniciativa del gobierno federal, implementada a través de la Sociedad Hipotecaria Federal y de varias secretarías federales fue el financiamiento de Polígonos Urbanos Estratégicos (PUE),³⁹ que cuenten con todos los servicios y equipamientos urbanos necesarios. A pesar de la importante inversión pública, se observa que la mayoría de los 17 desarrollos actualmente certificados, que contabilizan cerca de 500 000 viviendas (SHF y CIDOC, 2015), han sido mayoritariamente cons-

³⁹ Inicialmente llamados Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS) y luego Desarrollos Certificados (DC). Se trata de emprendimientos masivos de vivienda en los que se pretendía generar nuevo suelo urbano servido con la participación de promotores privados, así como distintos órdenes de gobierno, a fin de desarrollar áreas integralmente planeadas que contribuyeran al ordenamiento territorial y promovieran un desarrollo urbano más ordenado (SHF y CIDOC, 2012).

truidos en las periferias o en zonas muy alejadas de las ciudades y de las fuentes de trabajo, fomentando los problemas ya mencionados.

9.1.2.3 Falta de visión territorial en las intervenciones en los conjuntos habitacionales periféricos

En la actualidad, no existen reglas de operación o programas federales para intervenir en los conjuntos habitacionales periféricos. El Infonavit ha sido el principal promotor de acciones para revertir las condiciones deficitarias del entorno urbano en los grandes conjuntos periféricos de vivienda donde viven sus derechohabientes. Sin embargo, se observa que estas iniciativas han sido limitadas en cuanto a su alcance e integración de elementos territoriales en las operaciones: la mayoría de las veces, la escala de las intervenciones de mejoramiento se reduce a la unidad de vivienda (rehabilitación, mantenimiento o ampliación) o a ciertos espacios públicos y equipamientos comunitarios de los conjuntos deteriorados.

A través de procesos de subasta, el Infonavit recupera las viviendas que financió en el pasado y que fueron abandonadas por los acreditados antes de terminar de pagar el crédito hipotecario con el cual las adquirieron. Las subastas son un programa de venta al mayoreo de viviendas abandonadas y en cartera vencida del Instituto. En la estrategia participan empresas mexicanas interesadas en la recuperación, rehabilitación y posterior comercialización de viviendas, quienes adquieren “paquetes” de entre 10 y 200 unidades

cuyo valor es definido por avalúos comerciales (Infonavit, s. f. c).⁴⁰ Por lo general, estas viviendas recuperadas reciben nuevamente un crédito hipotecario otorgado por el propio Instituto para que un nuevo derechohabiente las adquiera.

Parte de los recursos obtenidos por el Infonavit en las subastas de vivienda se utilizan para financiar el programa “Regeneración urbana y social”, implementado por el Instituto, a través de la Fundación Hogares. El objetivo de este programa es recuperar el entorno urbano inmediato (espacios públicos, centros comunitarios, imagen urbana) y promover mejores condiciones de cohesión social y participación vecinal entre las personas que habitan los conjuntos habitacionales intervenidos. La estrategia opera, fundamentalmente, en conjuntos de vivienda con alto grado de abandono, a fin de prevenir o revertir el deterioro que afecta directamente el valor de las viviendas financiadas por el Infonavit y, por supuesto, la calidad de vida de quienes ahí residen.⁴¹

Otra estrategia impulsada por el Infonavit para prevenir el abandono y deterioro de la vivienda y los espacios urbanos de los conjuntos con un alto número de unidades financiadas por el Instituto es el programa de Rehabilitación de Barrios

⁴⁰ Durante el año 2016, se subastaron 60 000 viviendas por un valor de MXN 2000 millones (USD 108.1 millones) (Infonavit, 2018b).

⁴¹ En 2015 y 2016 se invirtieron respectivamente MXN 128.5 millones (USD 6.9 millones) en 11 conjuntos habitacionales con alta concentración de vivienda abandonada y, de manera preventiva, MXN 70 millones (USD 3.8 millones) en 21 conjuntos con condiciones intermedias de deterioro (Infonavit, s. f. a).

“Mis Vecinos, Mi Comunidad”. En este esquema se han intervenido 32 conjuntos habitacionales con más de 180 obras físicas, mejorando el entorno de 17 580 viviendas y beneficiando a más de 77 000 personas. También destacan otras acciones, generalmente desarticuladas, que están enfocadas al mejoramiento o a la ampliación de las viviendas existentes, como Un Cuarto Más o el programa Mejoravit, que desde su creación en 2011 ha financiado más de un millón de créditos, lo cual demuestra la necesidad de reparaciones y ampliaciones de las viviendas de estos conjuntos (Infonavit, s. f. a).

El alcance de estas acciones carece de un enfoque territorial integral que permita detener o mitigar el efecto dominó del abandono que ocurre en estos conjuntos. Estas intervenciones podrían tener un mayor alcance si mejoraran las condiciones deficitarias observadas en estos tejidos, en términos de movilidad, equipamientos públicos y servicios urbanos, así como desconexión y lejanía de zonas de empleo para la población residente.

9.1.3 ZONAS DEGRADADAS EN ÁREAS INTRAURBANAS

Estos espacios pueden ser centros y barrios históricos, barrios planeados o autoproducidos que fueron incorporados a la mancha urbana y presentan, por diversos factores, una degradación en sus condiciones físicas y a veces una subutilización del suelo que afectan su habitabilidad y urbanidad. Representan oportunidades de mejoramiento físico, pero también de diversificación e intensificación de los usos urbanos.

Imagen 9.3
Barrio Tepito, Ciudad de México

400 m



Fuente: Esri, DigitalGlobe, GeoEye, Earthstar Geographics, CNES/Airbus DS, USDA, USGS, AeroGRID, IGN, the GIS User Community, 2018.

Morfológicamente, estos espacios intraurbanos se caracterizan por tener tramas viales consolidadas, manzanas compactas, amplia variedad de tipologías de edificios (desde unidades habitacionales y vecindades, hasta construcciones patrimoniales) con un potencial de altas densidades de construcción y población, así como de usos mixtos. No obstante, pueden presentar una multiplicidad de vacíos urbanos y espacios subutilizados como lotes baldíos, edificios ruinosos, viviendas deshabitadas y estacionamientos privados en terrenos construibles servidos.

La prioridad de atención a este tipo de tejidos urbanos responde a las siguientes características:

- Deterioro físico de edificios y espacios públicos, daños estructurales por terremotos, conflicto de usos de suelo, abandono, absorción caótica por la mancha urbana, cercanía a nuevas fuentes de contaminación.
- Deterioro en la gestión de servicios, pérdida de calidad o asequibilidad de uno o varios servicios básicos.
- Deterioro social, polarización socioeconómica, cambios en la vocación económica, pérdida de cohesión social, estigmatización territorial, marginación e inseguridad.

9.1.3.1 Despoblamiento y subutilización de los centros y barrios históricos

El crecimiento desmedido de las manchas urbanas descrito en el capítulo 6 y la producción de viviendas periféricas para los sectores de ingresos medios y altos han contribuido a la disminución de la densidad poblacional —y a veces también al despoblamiento— de las áreas intraurbanas de las ciudades. Según un estudio de la OCDE (2015), ésta ha sido la tendencia de la gran mayoría de las áreas metropolitanas de más de medio millón de habitantes del país.

Este estudio afirma que la disminución de densidad poblacional en las áreas situadas a menos de 2.5 km del centro urbano entre 2000 y 2010 ha sido alrededor del 15 % en Acapulco, Cancún, Chihuahua, Guadalajara, La Laguna, León, Mérida y Monterrey, e incluso mayor que el 20 %

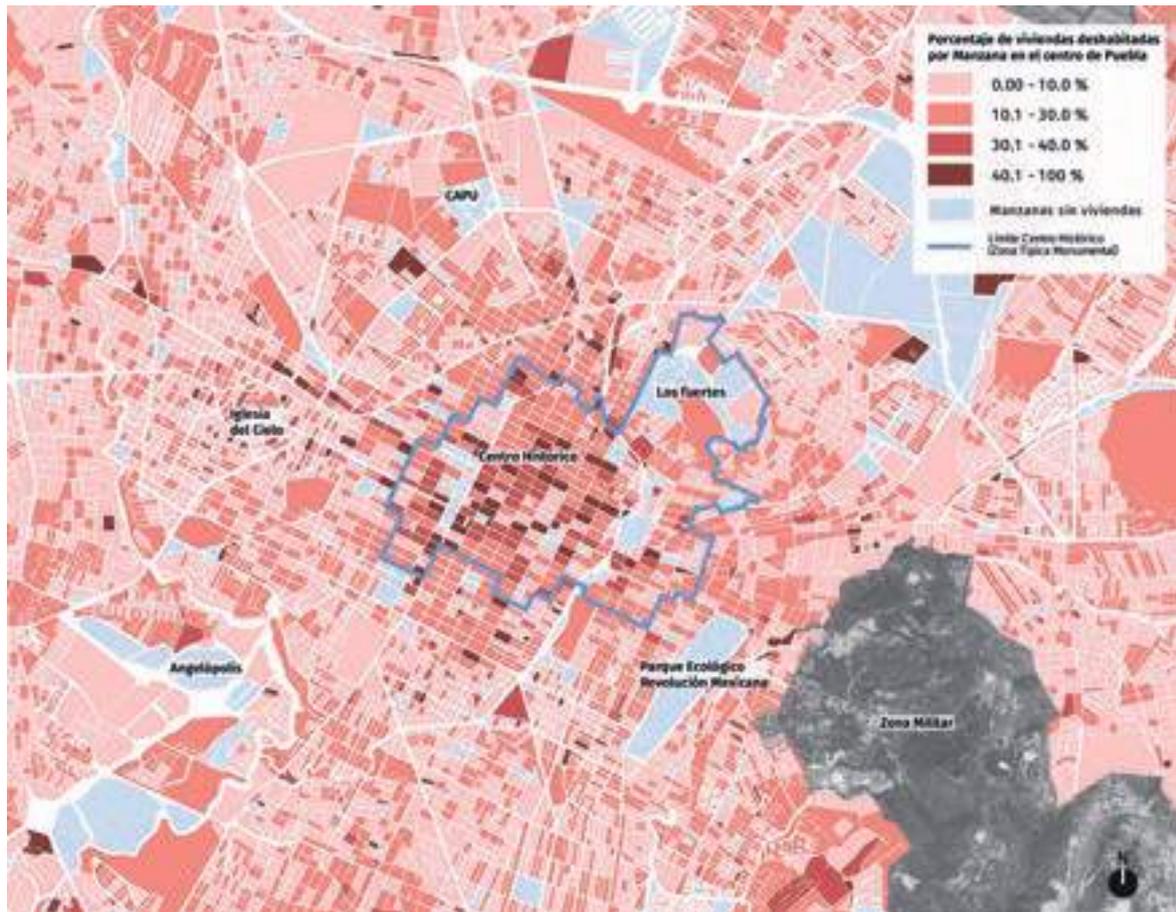
en Veracruz y Ciudad Juárez. En promedio, la disminución de densidad en las áreas centrales de las áreas metropolitanas ha sido de 7.5 %. Solamente en 7 de las 30 áreas metropolitanas analizadas se observa un aumento en la densidad del área central, mientras que 28 de ellas presentan un aumento en la densidad del área ubicado a más de 10 km del centro (OCDE, 2015). Este despoblamiento de las áreas intraurbanas significa un desaprovechamiento de las áreas con mayor densidad de servicios (CONAVI, 2010) y puede conllevar la desvalorización y la degradación del patrimonio histórico, así como la pauperización o el aumento de la delincuencia en estos espacios.

El mapa 9.4 identifica la tasa de desocupación de las viviendas por manzanas en el centro histórico de Puebla, donde en 2010 más de la mitad de las manzanas presentaban al menos 30 % de viviendas deshabitadas y 8 manzanas incluso más del 70 % de viviendas deshabitadas (INEGI, 2010). El despoblamiento de ese centro histórico se debe principalmente al crecimiento urbano hacia las periferias, al desgaste de las redes de agua potable que afecta el uso residencial y a la imagen urbana deteriorada de gran parte de la zona (congestión vehicular, presencia excesiva de cableado eléctrico aéreo, ruinas de edificios abandonados, etc.) (Gobierno del Estado de Puebla, 2015).

En 2007, se estimaba que el 75 % de las 9362 edificaciones que componen el Centro Histórico de la Ciudad de México estaba parcialmente desocupado u ocupado como bodegas (Unesco, 2018).

Mapa 9.4

Porcentaje de viviendas deshabitadas por manzana del centro histórico de Puebla



Fuente: ONU-Habitat con base en INEGI, 2010.

Para revertir esta situación, se creó el Fideicomiso del Centro Histórico, organismo de gestión que ha rehabilitado diversos espacios, propiciando la regeneración del espacio público y de vivienda.⁴³

El fideicomiso implementó un plan de obra pública financiado por el gobierno capitalino con un 5 % de aportaciones privadas, para así intervenir un polígono de 40 manzanas con obras de in-

fraestructura, servicios urbanos y mejoramiento de la imagen urbana, que detonó un proceso de rehabilitación de edificios deteriorados y abandonados con el fin de promover programas de vivienda social (Autoridad del Centro Histórico, UNAM y Unesco, 2018). Esta experiencia demostró el potencial de los instrumentos de gestión urbanística para incentivar el desarrollo urbano ordenado en zonas intraurbanas deficitarias, así como la oportunidad de recuperar plusvalías urbanas productos de estas operaciones de regeneración o redensificación urbana.⁴⁴

9.1.3.2 Deterioro progresivo del parque residencial en México

El parque residencial tiene un importante nivel de deterioro: a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) se pueden identificar las viviendas que necesitan reparaciones en su estructura (techos y/o paredes) y/o en sus servicios (luz y/o agua y/o drenaje). En 2017, 19.1 millones de los hogares residentes en casas individuales

⁴³ En 1990 se creó el Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México que pasó de tener un carácter privado a público y dependiente del Gobierno de la Ciudad de México en 2002 para promover, gestionar y coordinar ante particulares y autoridades competentes la ejecución de obras y servicios de recuperación, protección y conservación del centro histórico.

⁴⁴ En varios estados de México existen instrumentos valiosos, para hacer valer la función social del suelo y fomentar intervenciones urbanas con la participación de los propietarios y del sector privado, pero con la garantía del interés público, como el impuesto sobre las plusvalías, contribuciones por mejoras, transferencia de potencial de desarrollo, Polígonos de Actuación Concertada, Áreas de Gestión Estratégicas, así como el derecho de preferencia o "tanto" (Olivera, 2015).

(61.8 %) y cerca de 826 000 hogares residentes en departamentos en condominios verticales (37.4 %) necesitaban reparaciones de servicios, estructura o ambos (INEGI, 2017a). Los propietarios no siempre disponen de recursos o de la información técnica para realizar las obras de reparación necesarias, y si bien es significativamente menor la cantidad de departamentos que de casas individuales con estas necesidades de reparaciones, la renovación de condominios verticales y de unidades habitacionales es compleja porque requiere la participación de todos los copropietarios para acordar y financiar intervenciones en los espacios privados y comunes. Además, por su tipología, los condominios verticales requieren revisiones periódicas de expertos, especialmente cuando se ubican en zonas sísmicas.

El deterioro del parque residencial privado en México representa una gran área de oportunidad para facilitar e incentivar la renovación de la vivienda de la mano con el mejoramiento de la infraestructura urbana, del espacio público y de las amenidades urbanas.

9.1.3.3 Programas de mejoramiento de unidades habitacionales sin alcance urbano

En años recientes se han implementado algunos programas específicos en las unidades habitacionales antiguas que presentan un deterioro físico, ya sea por falta de esquemas de organización vecinal, por desconocimiento del régimen de propiedad en condominio o por falta de pago oportuno y suficiente de cuotas de

mantenimiento (PROSOC, 2018). Estos programas intervienen al interior de las unidades habitacionales, sin articulación con intervenciones de mejoramiento de la infraestructura o de los espacios públicos aledaños.

La SEDATU desarrolló el Programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales para aquellos desarrollos habitacionales de interés social ubicados en localidades de más de 50 000 habitantes que presentan condiciones de deterioro en su construcción y en sus espacios de uso común. Este programa otorga apoyos financieros para promover actividades de organización y participación vecinal para que los propios residentes identifiquen las principales problemáticas y propongan soluciones específicas de mejoramiento físico de los espacios comunes (SEDATU, 2014a).

El programa Mejorando la Unidad fue implementado por el Infonavit, en coordinación con la SEDATU, la CONAVI, SHF y los gobiernos locales, para atender y revertir las condiciones de deterioro de las unidades habitacionales que el Instituto financió en la Ciudad de México entre 1973 y 1992.⁴⁵ El pro-

⁴⁵ En este periodo se financiaron 2.7 millones de viviendas nuevas, con una participación del 71.7 % de los ONAVIS, principalmente del Infonavit, de 22.5 % de las entidades financieras privadas y 5.6 % de organismos estatales y locales (CONAVI, 2018b). Buena parte de estas viviendas fueron construidas bajo la modalidad de unidades habitacionales, conjuntos de vivienda integralmente planificados que solían localizarse cerca de zonas consolidadas o en proceso de consolidación lo que, con el tiempo, permitió su integración al contexto urbano y la cercanía a fuentes de empleo, infraestructura, equipamientos y servicios urbanos (Silva-Herzog, 2009).

grama buscó rehabilitar espacios públicos, áreas verdes y equipamientos deportivos y recreativos en estas unidades.

Estas intervenciones estuvieron acompañadas de acciones de pintura mural y mejoramiento de luminarias. Aunque no tomaron en cuenta las deficiencias de las edificaciones, se lograron intervenir, a modo de proyectos piloto, 10 unidades habitacionales en 6 alcaldías, lo cual benefició a 10 500 habitantes de 3513 viviendas. No obstante, el programa no se repitió en 2017 (Infonavit, s. f. a).

Finalmente, el Programa Social para Unidades Habitacionales “Ollin Callan” busca preservar el mantenimiento de las unidades habitacionales de la Ciudad de México,⁴⁶ mediante un apoyo económico para la mejora de los espacios comunes y del desarrollo de las capacidades de organización de los habitantes. En 2010, los recursos destinados a este programa sólo lograron atender al 8 % de las unidades habitacionales existentes en la Ciudad de México, proporción que descendió hasta 4.5 % en 2012 y subió a 6 % en 2016, correspondiente a unas 509 unidades de vivienda en 14 de las 16 alcaldías de la ciudad (PROSOC, 2018).

Estos programas intervienen en la organización colectiva, la autogestión vecinal para la resolución de conflictos y la cultura condominal, con la finalidad de que los residentes se organicen

⁴⁶ Actualmente, la Ciudad de México concentra 35 % de los hogares en departamentos del país (879 000) (INEGI, 2017a).

para pagar las reparaciones necesarias. A pesar de que están desvinculados de intervenciones urbanas de mayor escala, muestran la necesidad de fortalecer, a corto plazo, la capacidad de gestión de los habitantes y de sus organizaciones vecinales para lograr el mantenimiento de los edificios en condominios verticales, tanto nuevos como antiguos.

9.1.4 ESPACIOS RESIDENCIALES CERRADOS

Los espacios residenciales cerrados son los conjuntos habitacionales que han sido diseñados con la intención de aislamiento físico o a calles que han sido modificadas por sus habitantes con la introducción de barreras físicas que restringen el acceso, imponen un control y una privatización del espacio público. Si bien su origen suele ser el sentimiento de inseguridad o el deseo de exclusividad de los residentes y no necesariamente encierra un espacio deficitario en sí, la disposición de barreras en el espacio público limita la conectividad entre áreas espacialmente cercanas, e impide la libre circulación de las personas y la continuidad del espacio urbano. Incluso puede implicar problemas de inseguridad en su entorno inmediato, segregación social y movilidad ineficiente.

Morfológicamente, estos espacios residenciales se caracterizan por el aislamiento físico en un perímetro delimitado con barreras físicas (muros, rejas, casetas de vigilancia, etc.) que genera una impermeabilidad del tejido vial y rupturas en la conectividad, la accesibilidad y la visibilidad del espacio público. Las densidades poblacionales

Imagen 9.4.
Barrios cerrados en la periferia oriente de Querétaro



Fuente: Esri, DigitalGlobe, GeoEye, Earthstar Geographics, CNES/Airbus DS, USDA, USGS, AeroGRID, IGN, and the GIS User Community, 2018.

pueden ser bajas en las periferias o medias en los espacios intraurbanos transformados, y los usos son, por lo general, meramente residenciales.

9.1.4.1 Crecimiento de los espacios residenciales cerrados

En México —como en gran parte de los países de América Latina— se han multiplicado durante las últimas tres décadas los espacios residenciales cerrados en las zonas urbanas y en particular en sus periferias (ONU-Habitat, 2016c). Estos espacios se observan tanto en conjuntos habitacionales de

clase social alta que buscan aislarse socialmente del resto de la ciudad o del vecindario, como también en los conjuntos periféricos de vivienda de interés social para sectores de ingresos medios descritos anteriormente,⁴⁷ en condominios verticales y en el tejido intraurbano reacondicionado por sus habitantes. Esta privatización del espacio genera los siguientes problemas:

- Implica una fragmentación y un consumo desmesurado del espacio público, así como una separación del territorio urbano y periurbano por grupos sociales (ONU-Habitat, 2016c). Además de complicar la conectividad urbana, las rejas, las casetas de seguridad privada y los controles de identificación son una limitación al derecho universal de libre circulación y al acceso al espacio público construido y financiado por las autoridades con recursos fiscales de todos los ciudadanos.
- Dificulta la gestión urbana de los espacios encerrados, desde el mantenimiento de servicios públicos (redes de agua, drenaje, luz, gas, teléfono, alumbrado) hasta la posibilidad de acceder rápidamente a cada vivienda con vehículos para brindar servicios de recolección de basura, bomberos, seguridad pública o ambulancias. La difícil circulación urbana y accesibilidad a las viviendas debida a la forma de estos conjuntos (con pocas entradas y muchos pasajes ciegos,

⁴⁷ Méndez (2013) explica que, en Tijuana, Baja California, durante la década de 1990 se registró el mayor crecimiento y expansión de la periferia de Tijuana, con desarrollos habitacionales cerrados destinados a clases medias y altas; y a partir de los años 2000, también conjuntos de vivienda de interés social.

visibilidad reducida desde el exterior) comprometen la sensación de seguridad de los peatones e imposibilitan o alargan el tiempo de intervención en caso de emergencia.

- Permite vacíos legales en cuanto a la responsabilidad de gestión: al sustituir al gobierno local en la provisión de servicios públicos por parte de inmobiliarias, sociedades privadas o de los mismos residentes, la gestión de servicios y la atención a emergencias puede empeorar con el tiempo, en particular si la gestión condominal para recaudar cuotas de mantenimiento es inoperante.
- Promueve desde la infancia la desconfianza hacia el mundo exterior, el miedo y el rechazo a otros sectores de la población por motivos raciales, étnicos, socioeconómicos o físicos. Esto puede deteriorar la vida comunitaria, la capacidad de acción colectiva y aumentar la violencia, además de acentuar un acceso segregado a la educación y a bienes culturales (ONU-Habitat, 2011).

9.1.4.2 Ausencia de información estadística territorializada

No se han encontrado estudios de instituciones públicas acerca de espacios residenciales cerrados en México; sin embargo, con base en los datos del censo 2010 del INEGI se puede sumar el número de habitantes de conjuntos habitacionales y de manzanas que restringen totalmente el acceso a peatones con el fin de tener un orden de magnitud de los espacios residenciales cerrados (ver tabla 9.1). En cada entidad federativa, se aprecia que el porcentaje

de manzanas cerradas supera el porcentaje de población en espacios urbanos cerrados, lo cual sugiere que estas áreas se corresponden con desarrollos más expansivos y de menor densidad que el promedio del tejido urbano mexicano.

Para un acercamiento a escala metropolitana, existen estudios académicos empíricos. De acuerdo con las investigaciones realizadas por Pfannenstein, Anacleto y Sevilla (2017 y 2018), en la zona metropolitana de Guadalajara, se identificaron 2973 conjuntos habitacionales cerrados que representaban alrededor del 16.4 % de la superficie urbanizada total; en la zona metropolitana de Querétaro, se ubicaron un total de 1507 urbanizaciones cerradas, las cuales corresponden al 25.7 % de la superficie urbanizada.

En la actualidad no se tienen estudios que comprueben que los conjuntos cerrados reducen efectivamente los delitos e infracciones comparado con otras morfologías urbanas. No obstante, la presencia de extensos muros ciegos a lo largo de las calles y de las plazas disminuye la actividad y aumenta el sentimiento de inseguridad en el espacio público aledaño. Espacios públicos amables, que fomenten la presencia e interacción de usuarios, disminuyen la sensación de inseguridad, fortalecen la cohesión social y el sentimiento de pertenencia de los ciudadanos (SEDESOL y ONU-Habitat, 2011).

Tabla 9.1

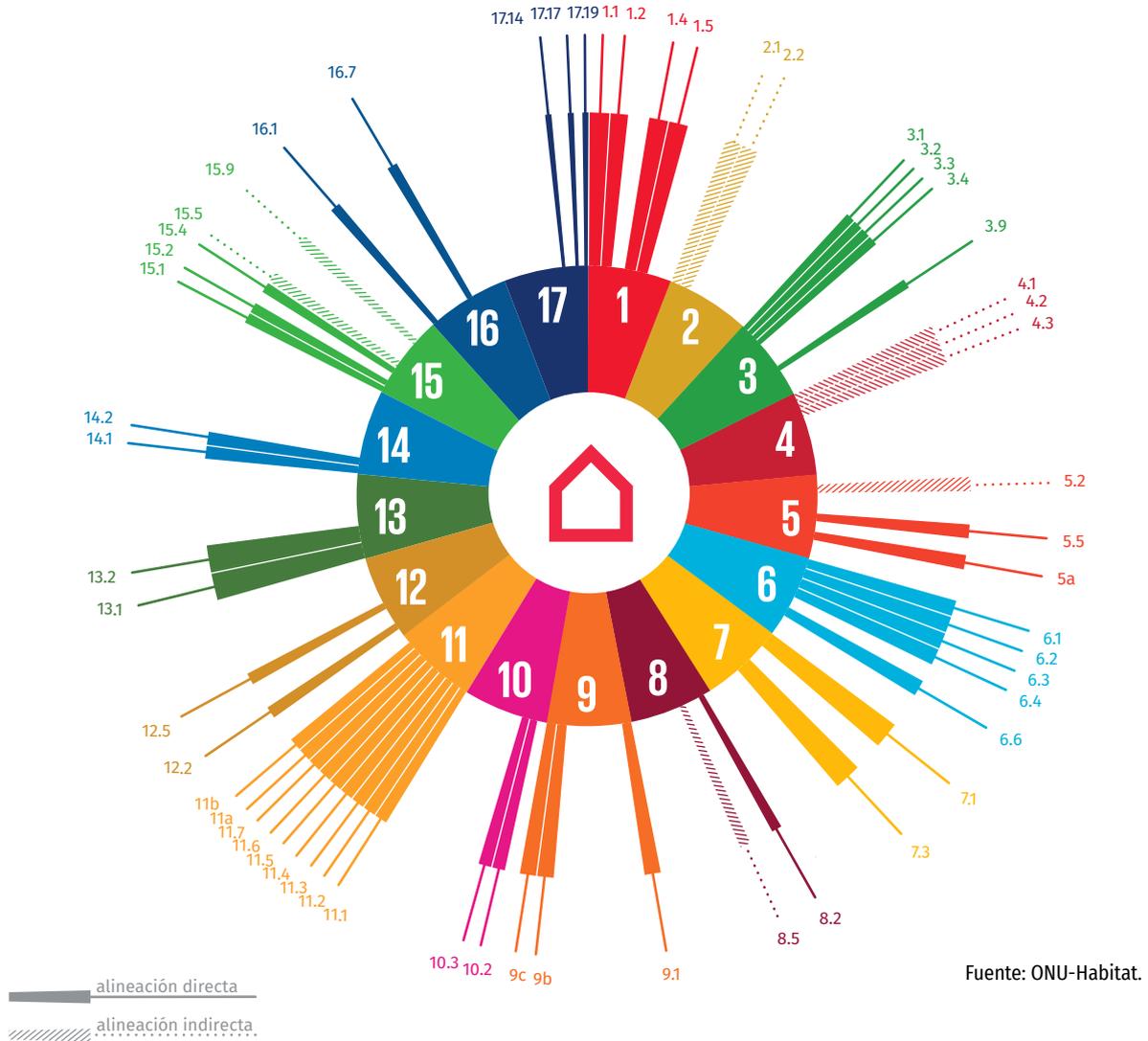
Porcentaje de población, viviendas y manzanas en conjuntos habitacionales cerrados y manzanas que restringen totalmente el acceso al peatón

ESTADO	POBLACIÓN	VIVIENDAS	MANZANAS
Ciudad de México	11 %	13 %	20.7 %
Estado de México	4.1 %	5 %	8.2 %
Puebla	3.5 %	3.8 %	3.7 %
Aguascalientes	3.5 %	4 %	4.9 %
Morelos	3.4 %	4.8 %	7.2 %
Guerrero	3.2 %	4.8 %	5.1 %

Fuente: ONU-Habitat con base en INEGI, 2010.

9.2 CONTRIBUCIÓN AL CUMPLIMIENTO DE LOS ODS

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



Fuente: ONU-Habitat.

El mejoramiento de los diferentes tejidos urbanos deficitarios contribuye a la realización del derecho a la ciudad y a la vivienda adecuada para todos, así como a la integración social y territorial de los grupos vulnerables. La intervención urbanística y social de los asentamientos humanos precarios y de los grandes conjuntos periféricos apunta también a mejorar el acceso de la población a servicios urbanos, a equipamientos y, en el mejor de los casos, a fuentes de empleo decente. En conjuntos con alta presencia de vivienda abandonada, estas acciones de mejoramiento son una oportunidad para reducir la incidencia del fenómeno, contribuir al fortalecimiento del tejido comunitario y disminuir las condiciones de inseguridad pública.

Las acciones de renovación en zonas degradadas al interior de las ciudades permiten optimizar el tejido urbano existente, generar oportunidades de vivir en zonas consolidadas dotadas de servicios y frenar la expansión urbana. La intervención urbanística en espacios residenciales cerrados —en muchas ocasiones ubicados en zonas sin vivienda precaria y con una adecuada provisión de servicios y equipamiento— promueve la creación de espacios públicos transitables y abiertos, así como una mayor mezcla de usos de suelo para fomentar la convivencia y la seguridad ciudadana, a través del diseño urbano.

De manera transversal, las intervenciones urbanas y sociales en todos los tejidos deficitarios están orientadas a incrementar la participación de la comunidad, a partir de un enfoque de género y de su empoderamiento para la transformación de su entorno. Tam-

bién implican una articulación interinstitucional entre los distintos órdenes de gobierno y dependencias, así como una colaboración con los sectores académico, social y privado, para generar proyectos integrales y sostenibles en el tiempo.

Este tipo de acciones promueve el alivio de la pobreza extrema (**meta 1.1**) y otras dimensiones de pobreza (**meta 1.2**), porque brinda el mismo derecho a recursos económicos y acceso a los servicios básicos (**meta 1.4**) para todas las personas, en particular grupos vulnerables. Asimismo, favorece la reducción de la exposición y de la vulnerabilidad ante fenómenos climáticos (**meta 1.5**).

Si las intervenciones del tejido deficitario se acompañan de proyectos de agricultura urbana, sobre todo en áreas lejanas a centros de abasto, se promoverá el acceso a una alimentación sana, nutritiva y suficiente (**meta 2.1**). De manera similar, cuando estas intervenciones logran reducir el rezago de espacios en vivienda, particularmente en relación con la cocina, se promoverá la salubridad alimentaria y la cocción de alimentos, lo que contribuye de manera indirecta a la reducción de las condiciones de malnutrición de toda la población (**meta 2.2**).

La mejora de tejidos deficitarios en términos de infraestructura sanitaria puede contribuir a reducir las tasas de mortalidad materna (**meta 3.1**), de niños recién nacidos y menores de 5 años (**meta 3.2**) y, en general, a la reducción de enfermedades (**meta 3.3**). El mejoramiento de áreas degradadas o precarias favorece el bienestar físico y mental de la población (**meta 3.4**) y la

reducción de muertes por químicos o por contaminación del agua y el suelo (**meta 3.9**).

Si las acciones de intervención de los tejidos mejoran la accesibilidad a equipamientos de educación y capacitación o, incluso, promueven su creación en grandes áreas periféricas o asentamientos precarios se favorecerá, indirectamente, el desarrollo en la primera infancia y la educación preescolar (**meta 4.2**), la terminación de la educación primaria y secundaria (**meta 4.1**) y la formación técnica, profesional y superior de calidad (**meta 4.3**).

Cuando las intervenciones de los tejidos cuentan con un enfoque de género que considere las necesidades de mujeres y niñas en su proceso de desarrollo, se favorecerá la eliminación de todas las formas de violencia en su contra (**meta 5.2**). Los proyectos de mejoramiento de asentamientos precarios en los que las mujeres acceden a la tenencia segura de su propiedad (**meta 5.a**) promueven su inclusión en el proceso de desarrollo y favorecen su empoderamiento y participación efectiva en la toma de decisiones (**meta 5.5**).

Las acciones de mejoramiento de asentamientos precarios, periféricos o de zonas intraurbanas promueven el acceso universal, equitativo y asequible al agua limpia (**meta 6.1**) y a los servicios de saneamiento (**meta 6.2**). La mejora y ampliación de infraestructura en estas zonas ayuda a reducir la contaminación del agua (**meta 6.3**) y a hacer un uso eficiente de los recursos y ecosistemas hídricos (**metas 6.4 y 6.6**). De la misma manera, se contribuye al uso racional de la energía al mejorar la infraestruc-

tura eléctrica y promover el acceso universal a este servicio de manera asequible, fiable y moderno (**meta 7.1**), así como mejorar la eficiencia energética (**meta 7.3**).

Las acciones de renovación urbana impulsan la mejora de la infraestructura en asentamientos precarios y zonas degradadas, lo que requiere procesos de diversificación, modernización e innovación en su construcción (**meta 8.2**). Si estas acciones de intervención se acompañan de programas comunitarios de fomento al empleo, es posible que de manera indirecta se contribuya a mejorar las condiciones de inclusión laboral y capacitación para el empleo entre población vulnerable (**meta 8.5**). La intervención de los tejidos urbanos deficitarios promueve el cumplimiento de la **meta 9.1** (desarrollo de infraestructuras sostenibles, resilientes y de calidad) y puede impulsar el desarrollo de tecnologías innovadoras (**meta 9.b**), así como el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones (**meta 9.c**).

Lograr asentamientos adecuados, particularmente en favor de la población más vulnerable, puede contribuir a lograr la plena inclusión social, económica y política de todas las personas (**meta 10.2**), y la igualdad de oportunidades y de resultados (**meta 10.3**).

La vinculación de las políticas de vivienda con las de mejoramientos y consolidación de asentamientos precarios favorece el acceso a los servicios básicos para todas las personas (**meta 11.1**), al transporte público seguro y asequible (**meta 11.2**) y a la urbanización inclusiva y sostenible (**meta 11.3**). La protección de las