

El derecho a la vivienda en México: de la visión mercantilista a las de derechos sociales y humanos

The right to housing in Mexico: from a mercantilist perspective to social and human rights

Recibido: 27 de febrero de 2025

Aceptado: 26 de enero de 2026

*Mariana Albiter Ortega
Jorge Arzate Salgado*

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar el papel que ha tenido el Estado, desde la perspectiva de las políticas públicas para promover la vivienda social en México. Desde una visión sociohistórica, el trabajo describe las acciones de gobierno para impulsar el desarrollo inmobiliario por medio de programas gubernamentales mediante la creación del INFONAVIT y FOVISSSTE. La hipótesis de trabajo es que los cambios políticos tienen una repercusión directa en la política de vivienda social, la cual ha pasado de una visión clientelar y mercantilista a otra que considera a la vivienda como derecho social y humano. Al final, se muestra que es necesario promover un modelo de alianza de colaboración entre gobierno y sociedad para solucionar la problemática de vivienda.

Palabras clave: Derechos sociales, vivienda, políticas públicas, gobernanza, control social.

Abstract

The objective of this article is to analyze the role that the State has had, from the perspective of public policies to promote social housing in Mexico. From a sociohistorical vision, it describes how government actions were implemented to promote real estate development through government programs and with the creation of INFONAVIT and FOVISSSTE. The working hypothesis is that political changes have a direct impact on social housing policy, from a clientelistic and mercantilist vision to a paradigm shift that considers housing a social and human right. In the end, it is shown that it is necessary to promote an alliance model between government and society to solve the housing problem.

Keywords: Social rights, housing, public policies, governance, social control.

Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México. Maestrante en Administración Pública y Gobierno de la Universidad Autónoma del Estado de México. E-mail: albitermariana@gmail.com. ORCID: 0009-0000-1802-4631.

Doctor en Sociología por la Universidad de Salamanca y Maestro en Investigación y Desarrollo de la Educación por la Universidad Iberoamericana. Profesor de Carrera en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Investigador SNI II. E-mail: arzatesalgado2@gmail.com. ORCID: 0000-0002-2459-9578. Página Web: www.jorgearzatesalgado.com.



1. Introducción

México es una de las naciones en donde la financiarización de la vivienda no ha sido masiva, como lo fue, por ejemplo, en los países del capitalismo avanzado después de la Segunda Guerra mundial, sobre todo la Europa occidental. Hoy en día, el país mantiene un rostro, tanto en las zonas urbanas como rurales, caracterizado por la precarización de la vivienda, en buena medida derivado de la autoconstrucción, así como por un desorden urbano evidente.

La autoconstrucción de vivienda es una situación ligada a la realidad de un mercado de trabajo caracterizado por la precariedad, tanto de los salarios formales, como por la existencia de un porcentaje importante de trabajadores informales, los cuales tienen dificultades para optar por una hipoteca.

De acuerdo con Encuesta Nacional de Vivienda en México (ENVI) de 2020, el porcentaje de los hogares que se hicieron de una vivienda mediante la autoconstrucción representaba el 57.3 %, aquellos que compraron vivienda nueva fueron el 20.8 %, la proporción que la compró usada fue del 14.6 % y quienes la obtuvieron de otra manera es del 7.3 %.

Como veremos en este artículo, las políticas públicas en materia de vivienda de los distintos gobiernos en el siglo XXI han sido erráticas, no terminan de comprender la realidad de la estructura social mexicana, caracterizada por una polarización entre clases, tampoco han logrado instrumentalizar la idea de la vivienda como derecho social y humano.

En las últimas décadas, en México, la vivienda se ha constituido como un negocio, una mercancía que ha privilegiado a unos cuantos. La habitabilidad no ha sido una cuestión de derechos sociales y humanos, es decir, entendida como la integración de múltiples condiciones para que las personas puedan vivir y satisfacer sus necesidades fundamentales. Espinoza y Yáñez (2021), sostienen que en México la vivienda se ha visto más como una mercancía que como un derecho social. La cuestión es que la población más vulnerable no tiene acceso al mercado de vivienda, ya que para adquirir una propiedad básica se requiere percibir un ingreso promedio mensual de al menos cinco salarios mínimos, lo cual excluye a los primeros seis deciles de la población, es decir, aproximadamente 73.6 millones de mexicanos (GP, 2023).

En 2012, el Banco Interamericano de Desarrollo, informó que en América Latina y el Caribe, existía un 45% de déficit en materia de vivienda (BID, 2022). Ziccardi y Cravacuore (2017), sostienen que en toda América Latina no se ha logrado otorgar el derecho humano a la vivienda, porque sólo se atiende de manera limitada a la demanda de los sectores con menores ingresos.

Para el caso de México, como marco histórico del debate, el tema de la justicia social en la vivienda fue visto como un triunfo de la Revolución Mexicana, toda vez que pasó de ser una responsabilidad de los patrones de los obreros, a una política del gobierno con el fin de aglutinar a los trabajadores en las grandes centrales obreras como CNC (Confederación Nacional Campesina) y CTM (Confederación de Trabajadores de México).

El crecimiento de la migración, que impone un crecimiento desordenado de las ciudades y una amplia movilidad de personas en todo el territorio nacional, suma otro factor de relevancia; y no se debe olvidar que con la crisis sanitaria del virus SARS-CoV-2, el problema de la vivienda se agudizó (CEPAL, 2021).

Tomado en consideración los déficits de vivienda en el país, este asunto debe ser un tema prioritario en la agenda de gobierno, sobre todo porque se trata de un tema transversal que afecta las desigualdades de género, la crisis climática, la polarización social, la salud, el empleo y en general, o sea, se vincula con todas las formas del bienestar.

La perspectiva de políticas públicas para abordar el tema de la vivienda es de vital importancia para comprender la manera en que se han transformado las políticas públicas de vivienda social en México, a partir de la visión gubernamental que tienen los partidos políticos en el poder, así como entender la relación con las distintas clases sociales. En este sentido, nuestra hipótesis de trabajo es que los cambios políticos tienen una repercusión directa en la concepción de las políticas públicas de atención a la vivienda social, y, por lo tanto, en los avances que puedan existir para proveer de vivienda como un derecho social y humano.

Aguilar-Villanueva (2009), define las políticas públicas como el conjunto de acciones que se orientan a la realización de objetivos considerados como prioritarios por la sociedad, y que tienen como fin el resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público. Rodríguez et. al. (2018) sostienen que el interés por este tipo de análisis está basado en la reflexión teórico-práctica para conocer el quehacer del gobierno ante la problemática social y política.

Las políticas públicas constituyen la toma de decisiones, una discriminación de los problemas y cómo dar solución: “Son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un Gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio Gobierno consideran prioritarios” (Tamayo, 1997, p. 281). Los programas sociales resultan los más proclives a tener pasos y un método. Rodríguez (2021), retoma a diversos autores y plantea una perspectiva social: “La política pública tiende a concebirse como una acción que involucra activamente a los actores sociales, como intervención gubernamental que promueve la participación social” (Rodríguez, 2021, p. 6).

Uvalle (2000), destaca que el estudio de la administración pública con base en la subdisciplina de las políticas públicas está contribuyendo a mejorar los programas de gobierno, la eficiencia y eficacia con otros elementos como la transparencia, rendición de cuentas y el combate a la corrupción. De la Mora (2019), destaca que las políticas públicas abren la reflexión sobre lo que el gobierno debiera hacer y lo que hace; es decir, se debate sobre la factibilidad de las propuestas y los alcances que proveen los programas de gobierno para disminuir la pobreza o proveer servicios públicos.

Pero no sólo se plantean las políticas públicas como el trabajo del gobierno, sino también se considera a los ciudadanos como el motor del desarrollo y de los proyectos que el Estado busca impulsar para otorgar satisfactores y promover la paz social. Cabrero (2000), reconoce que el carácter público se entiende en la reglamentación que sostiene un proyecto de gobierno, pero también en la cohesión social y participación que se requiere para sostener un proyecto gubernamental, donde también la voluntad social es importante.

Casanova (2022), sostiene que el Estado debe promover una política pública de reproducción social en el habitar. Esto significa establecer una política integral de atención a la vivienda como parte del interés público de la mayoría social habitante, no como un negocio del mercado inmobiliario, sino como un cambio estructural para considerar la vivienda como un bien público y no una mercancía.

En este trabajo se realiza un análisis reflexivo sobre el papel que han tenido las políticas públicas de vivienda en el contexto histórico. En el primer apartado se destaca la importancia que tienen los hogares para los trabajadores, así como los problemas que enfrentan para su adquisición, fundamentando a través de cifras y datos. En el segundo y tercer apartado se explica cómo las viviendas adquieren el carácter de derecho humano y requieren que el Estado provea las condiciones de otorgamiento, porque debe ser una acción prioritaria para garantizar la gobernabilidad, paz social y legitimidad del gobierno. En el cuarto apartado se describe cómo el modelo neoliberal que se desarrolló en México privilegió políticas clientelares y de control político el acceso a la vivienda durante el periodo del partido hegemónico. En el quinto apartado se describe el nuevo modelo de atención a la problemática de la vivienda, impulsado por un modelo progresista, con la visión del presidente Andrés Manuel López Obrador y la denominada Cuarta Transformación, que impulsa la participación ciudadana y la autoconstrucción de viviendas para subsanar el déficit de viviendas todavía existente. Al final, se describen los alcances y limitaciones que todavía existen y algunas posibles propuestas en materia de políticas públicas para solucionar la problemática.

2. El derecho a la vivienda en México

El desarrollo integral de las personas está relacionado con el reconocimiento de sus derechos humanos. En ese sentido, la vivienda es uno de los derechos que tienen todos los mexicanos y está consagrada esta prerrogativa en la Carta Magna. Por ello, García, et. al. (2015) sostienen que la vivienda es el motor del desarrollo de un país, porque impulsa el empleo y genera externalidades positivas que pueden ayudar a disminuir la pobreza, desempleo e incluso impulsa el ámbito educativo. Es por ello que, es deseable, que el Estado impulse el crecimiento de las ciudades de manera sustentable y habitable.

La habitabilidad supone factores como la infraestructura, equipamiento y servicios, así como dimensiones ambientales que deben considerarse para dotar a una ciudad de mínimos espacios de convivencia. Escoffié (2022), sostiene que existe polémica en torno al derecho a la vivienda, porque constituye abrir espacio para el debate en torno al derecho a la propiedad privada; este es un asunto que no suele ser abordado este tema desde la perspectiva de los derechos humanos en los procedimientos de carácter civil y mercantil. Los juicios están relacionados con desalojos, donde hay una controversia en torno a los inquilinos, porque muchas veces se suele creer que su reconocimiento implica una afrenta al arrendador.

La vivienda, como derecho social, se encuentra consagrado en todas las constituciones. El artículo Cuarto Constitucional, establece que toda familia tiene derecho a gozar de una vivienda digna y decorosa, en tanto que la ley debe establecer los instrumentos para garantizar este derecho. Zamorano (2021), reconoce que la vivienda es un bien básico, fundamental para cualquier persona y se encuentra intrínseco a sus derechos humanos; por lo que no es posible prescindir de este bien; por lo cual, debe ser exigido y otorgado por el Estado.

La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948 consagra el derecho a la vivienda como uno de los derechos de todo ciudadano; para que pueda desarrollarse de manera satisfactoria y promover el desarrollo de su comunidad y entorno (ONU, 2015). En nuestro país se han presentado algunos cambios para dotar de este derecho a los ciudadanos.

Díaz (2022), reconoce que, durante los últimos años, se han impulsado cambios a nivel normativo y legal para promover el derecho a la vivienda. Las iniciativas se han centrado en modificar el término de “toda familia”, descrito en el artículo Cuarto Constitucional por “toda persona”. Asimismo, se modificó el concepto de “vivienda digna y decorosa por uno más comprensible: “vivienda adecuada”.

Estas modificaciones van acordes con el artículo once, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, el cual reconoce: “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”. De tal forma que no sólo se trata de proporcionar vivienda, el Estado debe incidir en el desarrollo de otros derechos para garantizar una vida digna.

Los derechos implicados son: 1) seguridad jurídica de la tenencia, que debe proteger a los ciudadanos de desalojo, con opciones para todos los ciudadanos de poder contar con una vivienda, en cooperativa o con beneficios fiscales y financieros; 2) disponibilidad de servicios públicos, materiales e infraestructura que debe ser dotada por el gobierno a todos, no sólo a unos cuantos, sino a los todos sin importar su condición social o económica. 3) asequibilidad, que plantea que los costos deben ser accesibles para grueso de la población, el Estado debe subsidiar y apoyar el desarrollo del alquiler a precios razonables; 4) habitabilidad, que se entiende como la garantía de los materiales de la vivienda para poder vivir, pero también la distribución y participación con el entorno, con infraestructura y servicios públicos (PIDESYC, 1966).

Casanova (2022), reconoce que la vivienda se ha convertido por parte de los gobiernos en un compromiso público para garantizar el derecho humano, para contar con un espacio para vivir; como producto de las luchas sociales y con carácter emancipatorio del control ejercido en las prácticas de dominación política, la política de vivienda es una acción fundamental para disminuir la asimetría y la desigualdad social.

El acceso a la vivienda ha estado basado en la capacidad de ingresos de las familias, ya que el ingreso limita su acceso al terreno y al espacio que habitan dentro de un fraccionamiento o colonia. “Una política social de vivienda parte del supuesto que es posible, justo y oportuno distinguir entre los sectores sociales solventes y los carenciados para afrontar, como problema social y político a resolver, la promoción y distribución pública de soluciones habitacionales modestas especialmente destinadas a sectores depauperados” (Casanova, 2022, p. 285). Bajo este planteamiento, el resultado esperado es una compensación por parte del Estado, un apoyo o un plan para destrabar la desigualdad socioeconómica que disminuya las contradicciones sociales producto del modelo económico o las políticas de gobierno.

Gobernar también es proponer políticas socio habitacionales que permitan armonizar a la sociedad de manera democrática, es decir, en donde se promueva una participación ciudadana activa de las clases trabajadoras. En este sentido lo que se busca es construir una gobernanza habitacional que permita la convivencia entre los distintos

sectores y grupos sociales a los que tienen derecho. El hábitat popular no sólo se refiere a la vivienda sino también a los servicios públicos y otros satisfactores, relacionados con otros derechos como: educación, alimentación, salud y empleo. Miranda (2017), plantea que no sólo se necesita vivienda para construir ciudadanía, sino también otros satisfactores implicados en las leyes, los derechos y la ideología; porque se busca acercar más a la igualdad a los desposeídos, aquellos que no tienen tierra propia, vivienda o espacio para vivir.

3. La cuestión de la vivienda social: acceso, déficit y problemas de calidad

En toda América Latina existe un déficit creciente de vivienda, sobre todo a partir de la década de los ochenta, cuando la densidad poblacional creció y las crisis económicas impidieron que pudieran construirse más viviendas, también, se dio una migración masiva del campo a la ciudad. El Banco Mundial sostiene que las viviendas en Latinoamérica tienen serios problemas de calidad y cobertura, los cuales se pueden identificar a partir de cuatro aspectos básicos: estructura, acceso a servicios públicos, calidad de la tenencia y ubicación (BM, 2019).

Dentro de los Objetivos para el Desarrollo Sustentable (ODS), pertenecientes a la agenda 2030, de las Organización de las Naciones Unidas (ONU) se plantea en el objetivo once: “Ciudades y comunidades sostenibles”, la imperiosa necesidad de impulsar acciones por parte de los gobiernos para garantizar mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos a través de 6 acciones: 1) impulsar la vivienda social intraurbana, 2) favorecer el acceso de los grupos vulnerables a la vivienda adecuada, 3) fomentar la vivienda social en renta, 4) intervenir el tejido urbano deficitario, 5) reducir el impacto ambiental de la vivienda e incrementar su resiliencia, 6) optimizar el ciclo de vida de la vivienda (ONU-Hábitat, 2018); para poder cumplir con los ODS es preciso la intervención del gobierno para subsanar varias necesidades que apremian y que inciden en la problemática de la vivienda en México y América Latina. La cuestión es que, “la actual política de financiamiento habitacional concentra sus acciones en grupos de población con empleo formal e ingreso suficiente para obtener un crédito hipotecario” (ONU-Hábitat, 2018, p. 21), lo cual excluye a los grupos de población que no tienen acceso a un crédito, por no contar con un empleo bien remunerado o porque realizan actividades dentro del comercio informal. Esto representa un gran problema, si consideramos que, en el tercer trimestre de 2022, el porcentaje de población mexicana de 15 años o más que contaba con empleos de carácter informal ascendía al 55,6% (SRD, 2023).

De acuerdo con los estudios de ONU-Hábitat (2018, p. 22), en 2016 el alquiler mensual promedio representó el 23% del ingreso medio de los hogares mexicanos y 132 % del de los hogares del decil más pobre, por lo que el alquiler a precios de mercado no está a su alcance. El rezago afecta especialmente a los grupos más vulnerables de la población: hogares con bajos ingresos, trabajadores informales, mujeres, indígenas, jóvenes y desplazados por la violencia para quienes, además, el acceso a una vivienda adecuada se produce en condiciones de mayor dificultad (GP, 2023); se estima que más de 87.7 millones de mexicanos viven en zonas consideradas de alto riesgo ante fenómenos naturales y climáticos (ONU-Hábitat (2018). De igual forma el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2018), sostiene que el derecho a la vivienda digna y decorosa no está garantizado plenamente en nuestro país; el acceso a la vivienda es desigual, en tanto que la calidad se ve afectada por la ausencia de condiciones materiales y técnicas en un sector importante de la población.

En las grandes urbes, como la Ciudad de México, tiene fuertes problemas en torno a la vivienda; por ejemplo, ha disminuido el porcentaje de vivienda propia; mientras que en 2010 el porcentaje era de un 66.2%, para 2020 es de 55.6%. A su vez, la vivienda en otra situación (en pleito, intestada y ocupada sin permiso del dueño, también en 2010 se incluye en esta categoría la vivienda en préstamo) ha aumentado, pasando de 10.9% en 2010 a 19.9% en 2020 (Evalúa, 2022, p. 4).

Se estima que para que el acceso a un hogar sea asequible, se debe invertir el 30 % del ingreso mensual (BM,2019). La asequibilidad es sólo uno de los siete componentes de una vivienda adecuada, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos del 2020, los cuales son: 1) seguridad de tenencia, 2) disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, 3) asequibilidad, 4) habitabilidad, 5) accesibilidad, 6) ubicación y, 7) adecuación cultural (Villegas, 2022). Considerando las anteriores dimensiones de lo que sería una vivienda adecuada, existe dificultad para contar con viviendas que tengan estas características, al contrario, la gran mayoría de las viviendas son precarias.

Como ya se ha mencionado, el principal problema para tener una vivienda adecuada en México, es la precarización económica de los trabajadores; los bajos salarios impiden a los trabajadores contar con las posibilidades reales de comprar una vivienda. Sosa (2022), reconoce que, si bien el derecho a la vivienda está contemplado en la Carta Magna, existen pocas posibilidades de que el Estado logre satisfacer esta necesidad en la población; porque el "Programa Nacional de Vivienda" (PNV) formulado por la Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), aprobado por el titular del Ejecutivo federal en 2021, en el que se especifican tanto las estrategias como las líneas de acción, los métodos de financiamiento y los operadores que buscarán garantizar este derecho humano no se cumple. La mayoría de la clase trabajadora ha optado por acceder a crédito para la vivienda, con oportunidades muy limitadas y precarias a través del INFONAVIT.

En la Ciudad de México, el proceso de verticalización en la ciudad ha ido en aumento, esto se ve reflejado en el incremento del porcentaje de viviendas en departamento. En 2010 el porcentaje era de 28.7% mientras que, en 2020, subió a 30.1%. Las Alcaldías que para 2020 presentan una mayor verticalización son Benito Juárez (75.7%); Cuauhtémoc (73.3%) y Miguel Hidalgo (60.3%) (Evalúa, 2022, p. 4).

Existe un fuerte déficit de viviendas y los programas del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) y del Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO), no han alcanzado para otorgar el derecho a la vivienda a todos los ciudadanos; lo cual se explica por la importante precarización de la clase trabajadora en términos de salario real. Sosa (2022), explica que el modelo de crecimiento urbano impulsado por estos organismos institucionales actuó a favor de un modelo de crecimiento urbano expansivo; es decir, alejados de los centros de trabajo y servicios, lo cual ha generado el debilitamiento del tejido social por los tiempos de traslado, aunado a los altos costos de transporte, se empobreció más a la población vulnerable. Gilbert, et. al. (2016), coincide en señalar que las políticas de vivienda impulsaron la precarización a través de dos tipos: a) individuo/colectivo y b) infraestructural y relacional/política.

A estos problemas se suman, la falta de espacio en las grandes urbes, gentrificación y apertura comercial, que viene de la mano con la transformación del modelo económico, el cual pasó de un estado social a uno de libre mercado.

La Ciudad de México, su zona conurbada que comparte con el Estado de México y Estado de Hidalgo, ha sido la que ha experimentado un alto, continuo y acelerado crecimiento, desde la década de los setenta hasta el día de hoy. Entre 1976 y 1988 los organismos públicos de los gobiernos del Estado de México y la Ciudad de México, integraron los programas de autoconstrucción de vivienda, financiados con subsidios y con fondos públicos, privados y externos. Las políticas neoliberales convirtieron lo ilegal en legal con la intervención oficial, mediante la autoconstrucción se originó un programa de vivienda social con créditos desde el equivalente de 1,5 a 2,5 salarios mínimos, esto se llevó a cabo debido a la presión de los movimientos sociales para tener acceso a la vivienda. Los precios de la vivienda y el suelo se duplicaron después de la desregulación de la vivienda pública en 1992. Desde entonces, se han orientado los créditos a clases medias de ingresos más altos, en lugar de otorgarlos a sindicatos o a grupos más precarizados; el financiamiento privado pasó de dirigirse a trabajadores con 3 salarios mínimos en 1992, a los receptores de 6 salarios mínimos en 2014.

Desde 1972 y hasta el año 2013, el Infonavit ha apoyado a 7,659,968 trabajadores, a quienes les ha otorgado algún tipo de crédito. Esto representa una participación en el mercado de la vivienda de 76% en cuanto a activos o cartera de crédito se refiere, con lo que se posiciona como el actor más importante en dicho mercado, pues ha desempeñado un papel destacado de manera especial en el mercado de la vivienda de interés social en México. (García, et. al. 2015, p. 139)

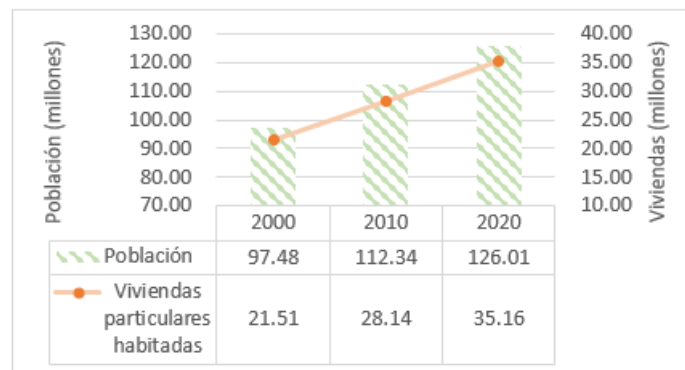
A pesar de ello, existe falta de vivienda porque la construcción de nuevas unidades se ha quedado muy por debajo de la demanda, ya que, en el 2022, se construyeron únicamente 3,000 casas y departamentos en la urbe (Escobar, 2023).

4. La problemática de la vivienda

De acuerdo con los datos de los censos realizados en los años 2000, 2010 y 2020 (Figura 1), en el transcurso de treinta años, la población ha incrementado en 28.5 millones, lo que equivale a un 29%, así mismo, el número de viviendas particulares habitadas ha seguido dicha tendencia presentando un aumento de 13.65 millones, lo que significa una variación del 63% respecto al inicio del milenio.

Figura 1.

Crecimiento poblacional y de vivienda, 2000-2020



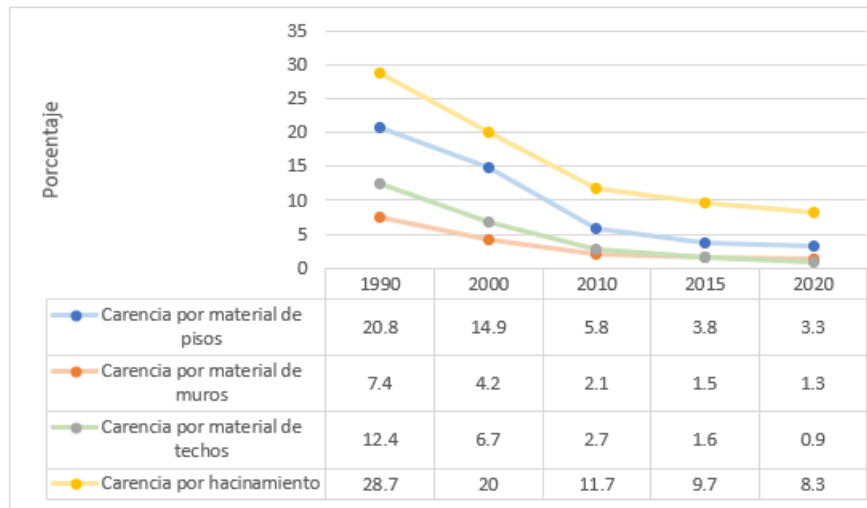
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

De acuerdo con las estimaciones del CONEVAL (Figura 2), en las últimas tres décadas han disminuido progresivamente las carencias por calidad y espacios de vivienda en todas sus dimensiones. Al respecto, tales reducciones han sido del 17% en el rubro de materiales y pisos; 6.1% en calidad y materiales de muros; 11.5% en materiales de techos; y 20.4% en el apartado de hacinamiento.

Los mayores progresos se dieron entre los años 1990 y 2010, para posteriormente ralentizarse, un comportamiento previsible dado que los indicadores de carencia han alcanzado valores mínimos.

Figura 2.

Carencia por calidad y espacios de vivienda. 1990-2020



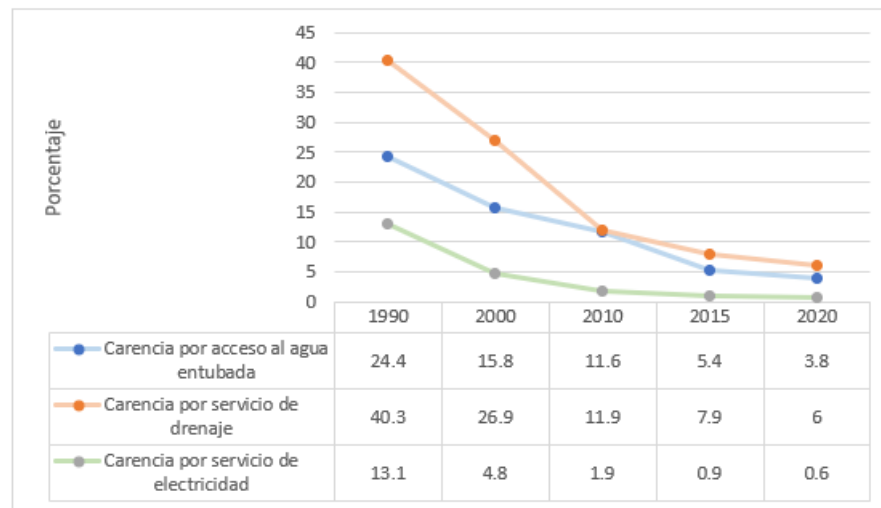
Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL, (2020).

En cuanto a los servicios básicos, las estimaciones CONEVAL (Figura 3), muestran que la proporción de viviendas con algún tipo de carencia en materia de servicios también ha disminuido, en este sentido las mejoras después de tres décadas han sido del 20% materia de acceso de agua entubada; 34% en el rubro de drenaje; y 12.5% en el acceso a la red eléctrica.

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre las Finanzas de los Hogares (ENFIH) (Figura 4), para el año 2019 el 56% de las viviendas en México eran propias y estaban pagadas, mientras que un 10% se encontraban en proceso de pago, así mismo un 16% de los hogares eran rentados y finalmente el 18% restante se encontraba bajo otro tipo de estatus.

Figura 3.

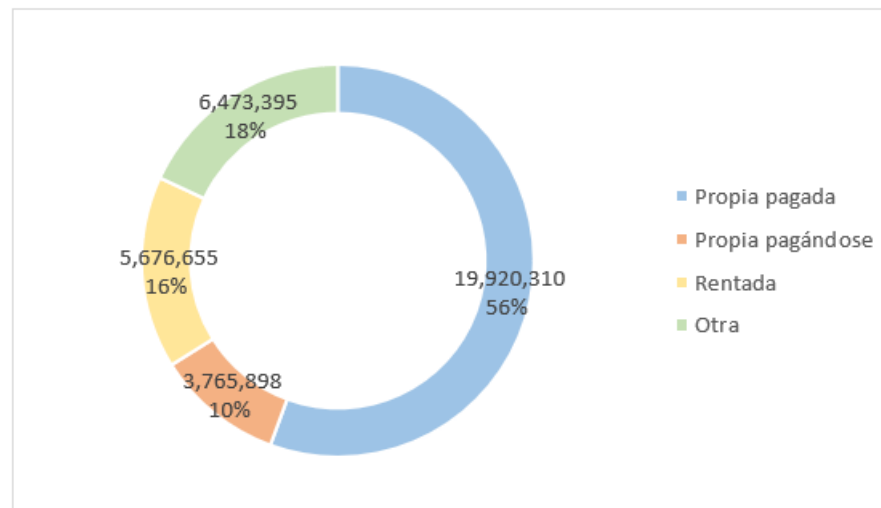
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda (1990-2020)



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL, (2020).

Figura 4.

Condición de tenencia del hogar, 2019

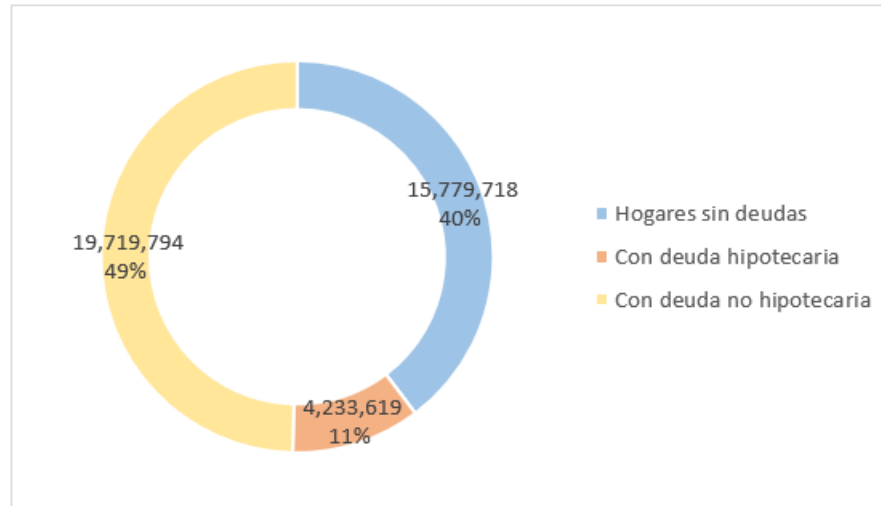


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y BANXICO.

Respecto a la existencia de algún tipo de adeudo (Figura 5), para el año 2019 el 40% de las viviendas en México no presentaban deudas de ningún tipo, mientras que el 60% contaba con al menos un tipo de deuda, de las cuales un 11% correspondía a deudas hipotecarias mientras el 49% restante era del tipo no hipotecario.

Figura 5.

Hogares con algún tipo de deuda, 2019



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y BANXICO.

Conforme a los resultados del índice de rezago habitacional desarrollado por el Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI) (Tabla 1), las entidades más rezagadas en materia de vivienda son Chiapas, Tabasco, Oaxaca, Guerrero, Baja California y Veracruz, todas ellas superando el umbral del 50% del total de viviendas en condición de rezago, lo que significa que más de la mitad de las viviendas presenta una o más deficiencias de acuerdo con los criterios de dicho organismo. Del otro extremo, las entidades con menor rezago habitacional son Jalisco, Sinaloa, Nuevo León, Ciudad de México y Aguascalientes, todas estas registrando valores por debajo del 10%.

Tabla 1.

Rezago habitacional por entidad, 2020

CV	ENTIDAD	CON REZAGO		SIN REZAGO		TOTAL
		Viviendas	Porcentaje	Viviendas	Porcentaje	
1	Aguascalientes		5.08%		94.92%	
		19,642		367,140		386,782
2	Baja California		50.87%		49.13%	
		582,021		562,045		1,144,066
3	Baja California Sur		23.45%		76.55%	
		57,623		188,066		245,689
4	Campeche		44.60%		55.40%	
		114,739		142,518		257,257
5	Coahuila de Zaragoza		13.59%		86.41%	
		122,801		780,882		903,683
6	Colima		26.10%		73.90%	
		59,717		169,048		228,765

7	CHIAPAS	70.89%	29.11%
		1,000,390	410,876
			1,411,266
8	Chihuahua	36.47%	63.53%
		414,310	721,840
			1,136,150
9	Ciudad de México	7.31%	92.69%
		198,021	2,509,135
			2,707,156
10	Durango	14.58%	85.42%
		72,790	426,479
			499,269
11	Guanajuato	14.62%	85.38%
		233,556	1,364,241
			1,597,797
12	Guerrero	52.55%	47.45%
		492,815	444,994
			937,809
13	Hidalgo	20.86%	79.14%
		179,637	681,585
			861,222
14	Jalisco	9.52%	90.48%
		220,475	2,094,407
			2,314,882
15	México	13.00%	87.00%
		600,431	4,017,680
			4,618,111
16	Michoacán de Ocampo	29.72%	70.28%
		381,261	901,733
			1,282,994
17	Morelos	21.97%	78.03%
		126,574	449,448
			576,022
18	Nayarit	19.39%	80.61%
		71,491	297,257
			368,748
19	Nuevo León	8.29%	91.71%
		138,283	1,529,597
			1,667,880
20	Oaxaca	54.24%	45.76%
		606,434	511,588
			1,118,022
21	Puebla	24.82%	75.18%
		425,679	1,289,198
			1,714,877

26	SONORA	33.30%	66.70%
		291,728	584,231
27	Tabasco	62.37%	37.63%
		425,311	256,639
28	Tamaulipas	16.45%	83.55%
		172,805	877,932
29	Tlaxcala	11.38%	88.62%
		38,180	297,337
30	Veracruz de Ignacio de la Llave	50.23%	49.77%
		1,190,782	1,180,083
31	Yucatán	15.56%	84.44%
		102,588	556,884
32	Zacatecas	20.39%	79.61%
		92,350	360,564
			452,914

Fuente: Elaboración propia con datos del CONAVI.

En la figura 6 se observa la distribución espacial del rezago habitacional, para este caso se puede distinguir que la zona sureste del México concentra a las entidades con más rezago, sobresaliendo el estado de Chiapas, mientras que las regiones centro, occidente, bajío y noreste registran menores coeficientes

Figura 6.

Rezago habitacional por entidad, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos del CONAVI.

En la figura 7 se puede apreciar la proporción de viviendas que no disponen de agua al interior de la misma, al igual que el caso anterior, las entidades con mayor proporción de carencias se localizan en sureste, aunque en particular destacan tres casos: Oaxaca, donde el 59% de las viviendas presenta carencias, seguido por Guerrero (50%) y Chiapas (47%).

En el rubro de drenaje, en el Figura 3 se aprecia que, de nueva cuenta, el sureste es la zona con mayores carencias, destacando en particular los casos de Oaxaca y Guerrero donde el 19% y 11% de la población no tiene conexión a la red de drenaje. Valdría la pena resaltar, aunque el hecho de que en este parámetro en específico las diferencias porcentuales entre demarcaciones son menos pronunciadas que en el caso anterior.

Figura 7.

Proporción de viviendas sin agua al interior de la misma, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Figura 8.

Proporción de viviendas sin drenaje, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Los datos de la figura 8, plasman la proporción de viviendas que no están conectadas a la red eléctrica, para este valor las diferencias son mínimas, en ningún caso supera los 2 puntos porcentuales. Aun así, existen sesgos a considerar, de nueva cuenta Oaxaca figura como la entidad con más rezago (2.5%), seguido por Durango (1.81%), Chiapas (1.78%) y Nayarit (1.71%). En cuanto a los valores regionales, el centro, occidente y noroeste presentan valores mínimos.

Figura 9.

Proporción de viviendas sin energía eléctrica, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

En la figura 9 se muestra la proporción de viviendas que emplea tierra como material en los pisos, igual que en los casos anteriores la región sureste dispone de los valores más altos, destacándose sobre el resto los casos de Guerrero (14%), Oaxaca (13.3%) y Chiapas (11%). Del otro extremo las regiones centro, occidente, norte y la península de Yucatán gozan de valores reducidos, todos inferiores al 3%.

Figura 10.

Proporción de viviendas con piso de tierra, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Como se advierte en esta serie de datos, existe un claro patrón en donde los estados subnacionales del sur del país presentan los mayores índices de rezago en materia de dotación de vivienda de calidad, un patrón que responde a una realidad: las zonas del sur del país tienen un desarrollo menor a las del norte en todos sentidos.

5. El modelo neoliberal de política pública de vivienda

Al cierre de 2022, INFONAVIT había otorgado más de 12 millones de créditos, pero en 2023, se incluye una abierta competencia de otras empresas constructoras y se crea un nuevo modelo de vivienda; donde el gobierno dejó de

financiar e intervenir y ahora es el libre mercado quien determina el camino que deberán seguir quienes busquen contar con una vivienda.

Con la alternancia, con un nuevo modelo neoliberal, se impulsó la creación de más viviendas. El sexenio de Vicente Fox (2000-2006) fue calificado como el de la política de vivienda más grande en la historia de México. El presidente Fox, presentó el Programa Nacional de Vivienda 2001-2006, en el que estableció la meta de otorgar a lo largo de su sexenio la cantidad de tres millones de créditos para la adquisición de vivienda con un ritmo de construcción de 750 mil viviendas por año (Mellado, 2013).

Las viviendas se convirtieron en esta etapa en un mecanismo de financiamiento para el Estado. Los trabajadores recibían un crédito para la vivienda, pero a cambio de deuda con las empresas constructoras. El crecimiento del número de créditos otorgados durante el sexenio foxista creció de manera sostenida a un ritmo promedio de 18% anual. Para diciembre de 2005 ya se tenía el récord de 2,320 créditos hipotecarios, con un beneficio estimado de 10 millones de personas, es decir, 1,246 familias diariamente (Mellado, 2013). Durante el periodo del presidente Fox, el crecimiento exponencial de las ciudades también mostró otra gran problemática, sobre todo por la falta de planeación urbana y la carencia de servicios públicos para todas estas viviendas.

Si bien es cierto, que se ayudó a una gran masa de trabajadores que no contaban con vivienda, muchas casas se construyeron sin orden y planeación. Promoviendo la pauperización de la vivienda, fuera de las ciudades; con muchos problemas de hacinamiento, falta de conectividad en el transporte y servicios públicos. Al final, el mercado se impuso y generó difíciles condiciones de acceso a la vivienda para todos.

Ramírez y Ríos (2021), reconocen que la vivienda obrera es también el resultado de prácticas sociales compartidas y tensiones en la sociedad, sobre todo de los procesos políticos que acompañan el cambio de paradigma del otorgamiento de la vivienda en México. Las promesas de campaña, por ejemplo, están vinculadas al proceso de otorgamiento de viviendas, en ese sentido, los ciudadanos al tener una necesidad de vivienda, suelen participar en mítines, marchas y todo tipo de procesos políticos y sociales para ganar un espacio, un terreno y una vivienda.

6. Primeros trazos de un modelo progresista de política pública de vivienda

Durante mucho tiempo, el INFONAVIT acaparó el financiamiento de los trabajadores para adquirir una vivienda. Pero después a través de la desregularización, se abrió la posibilidad a empresas privadas para otorgar créditos y financiamientos. El Gobierno ha sido rector en la creación de viviendas a través del INFONAVIT, por lo cual es importante analizar cómo se ha llevado a cabo este proceso; así como el cambio en el paradigma de las políticas públicas de atención al problema.

En 2014, con la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), nuestro país irrumpió en el escenario internacional, pero eso implicó la caída de los salarios reales mediante una política de estado basada en la contención salarial, lo que significó un incremento en la desigualdad salarial del país (Rojas, 2021, p. 252). Esto hizo que la política de vivienda fuera más abierta hacia el mercado, en donde solo un sector de los trabajadores podría optar por comprar su vivienda ante las múltiples ofertas. Esto hizo que el mercado inmobiliario aprovechara

para vender viviendas a precios más elevados, sin regularización del mercado, sin una planeación adecuada y con amplio interés de promover la vivienda como un bien público de lujo.

La gentrificación es el proceso que acompaña la renovación habitacional en las ciudades, y se da cuando en la reconstrucción urbana las personas con mayor poder adquisitivo desplazan a los habitantes más pobres. Las rentas congeladas, que se produjeron en la década de los cuarentas como un mecanismo clientelar, dieron pie a que muchas vecindades permanecieran hasta nuestros días. Estos edificios o viviendas se demolieron y se extinguió esa acción gubernamental para dar paso a la gentrificación.

Casgrain y Janoschka (2013), sostienen que el término de gentrificación es un término complejo y que suscita al debate, en general se refiere al uso comercial de la vivienda, a la expulsión de sus habitantes que no pueden pagar porque se encarecen los servicios en determinada zona. Este fenómeno ocurre, porque las grandes inmobiliarias construyen condominios, viviendas lujosas que hacen que los barrios se conviertan en grandes urbes con centros comerciales y eso encarece los servicios públicos. “Este término sirve para comprender los mecanismos estructurales que producen la exclusión socio-espacial en la ciudad neoliberal” (Casgrain y Janoschka, 2013, p. 26).

El avance del estudio de las políticas públicas, plantea nuevas formas de construir las decisiones del gobierno. Actualmente el análisis de las políticas públicas considera la participación, colaboración e incidencia ciudadana como algo fundamental (Aguilar, 2007). De tal forma que, incluso, podemos hablar de las políticas públicas con gobernanza. Eso significa que los ciudadanos pueden participar de manera transparente en la toma de decisiones, así como en la distribución de los recursos públicos, como sucede con el presupuesto participativo en la Ciudad de México.

Escamilla (2019), reconoce que la consulta a los ciudadanos sobre la forma en la cual deben ejercerse los recursos públicos es una innovación. Va de la mano con la incidencia de los ciudadanos en la vigilancia, contraloría social y control de los recursos públicos. Estos mecanismos están dentro de las políticas públicas, porque regulan la forma en la cual el gobierno toma las decisiones.

Una vez terminado el periodo neoliberal, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, impulsó tres programas de autoconstrucción de la vivienda, por lo cual podemos señalar que existe una incidencia en la gobernanza para la vivienda: 1) programa “Construyes Tu Casa”, que consistía en una línea de crédito orientada para que los derechohabientes del Estado, burócratas, pudieran construir una vivienda de acuerdo a sus necesidades, de esta manera se les otorgaba más de un millón de pesos, el programa promovía la autoconstrucción; 2) programa “Tu casa te espera”, es un programa que impulsaba la compra de terrenos, aprobado en 2021, buscaba incentivar la compra de terrenos o la construcción en terrenos de los trabajadores (DOF, 2021).

7. Conclusiones

El derecho a la vivienda es una de las reivindicaciones sociales más importantes que se han dado en los últimos años. Existe un fuerte debate sobre cómo poder garantizar este derecho por parte del Estado; pero también cómo considerar acciones innovadoras que se han dado en otros países para impulsar cambios en la dotación de viviendas y la producción de servicios públicos.

Existe en todo el país, en las grandes urbes y sobre todo en el sur de la república, un importante déficit de vivienda, además de precariedad en sus servicios, hacinamiento y todo tipo de situaciones asociadas al espacio de vivienda.

En algunos otros países, como Uruguay, se ha impulsado acciones para que no sólo se cuente con apoyo del gobierno municipal, sino también se fortalezca el entramado social, el capital social y se promueva la gestión participativa para los servicios públicos en un modelo que se le ha denominado Producción Social de Vivienda.

La escala a nivel local tiene gran fortaleza, porque puede mejorar la organización de los vecinos para el mantenimiento de parques, jardines y otros espacios de convivencia. Este modelo de gobernanza habitacional, también se ha llevado a cabo en Cuba, a través de un modelo de cooperativismo para el desarrollo.

Otra de las opciones es mejorar las capacidades gerenciales de los gobiernos locales, debe promoverse un modelo de alianza, participación y colaboración entre el gobierno y los ciudadanos. Por ello, el modelo de presupuesto participativo implementado en la Ciudad de México resulta una buena política pública.

La reflexión que podemos obtener después de analizar el contexto histórico de las políticas públicas de vivienda aplicadas en nuestro país, es que no existen recetas que sean útiles para todos los casos. Las recetas prefabricadas que se pretenden impulsar en nuestro país deben surgir de un análisis y evitar utilizarlas como la “receta mágica”, para todos los casos. De tal suerte que podría plantearse el desarrollo de políticas públicas focalizadas o estratificadas. Es decir, dirigidas a un grupo o un sector específico como sucede con el programa: Construyes Tu Casa que consiste en un crédito con el cual pueden ampliar, autoconstruir, remodelar y promover la mejora en las viviendas de los trabajadores de acuerdo con sus necesidades.

Las políticas de atención al déficit de vivienda podrían mejorarse en el ámbito municipal, a partir de estrategias de apoyos y subsidios recibidos desde el plano federal, focalizados y dirigidos a un sector específico.

Un tema queda para un mayor análisis, el de la auto construcción. Los procesos de auto construcción suponen una actividad de organización social, la cual, a su vez, gira en torno a lo que sociológicamente se conoce como cohesión social; es decir, la autoconstrucción es una estrategia para evitar la financiarización de la sociedad, por lo tanto, la explotación de la población por parte del sistema financiero a través de hipotecas, a la vez que genera organización social y mejora las relaciones solidarias dentro de los grupos sociales. La autoconstrucción resulta una acción política de autonomía frente al mercado, en este sentido, las políticas públicas podrían aprovechar los procesos de autoconstrucción, sus dinámicas organizativas, como parte una concepción de gobernanza basado en la participación ciudadana en los programas sociales.

Los múltiples errores de las políticas públicas implementadas por los gobiernos neoliberales, parten de una omisión, la de concebir a la vivienda como un derecho social y humano, es decir, olvidan plantear el principio de que toda política de vivienda supone la existencia de un espacio funcional y emocional para que la vida florezca, para que la sociedad pueda reproducirse de forma culturalmente situada, y para que puedan existir espacios de reproducción de lo social desde la cohesión social, entendida como todo ese entramado de organización social solidario, el cual es el cemento de la sociedad moderna.

La política de vivienda desde una perspectiva social es, por lo tanto, parte de la democracia moderna, es decir, parte central de las políticas sociales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar-Villanueva, L. F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En F. Mariñez y V. Garza, Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación. México: Porrúa.
- Aguilar-Villanueva, L. F. (ed.) (2007). El estudio de las políticas públicas, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.
- Arellano, D. y Blanco, D. (2013). Políticas públicas y democracia, Instituto Federal Electoral, México.
- BM (Banco Mundial) (2019). Latinoamérica: dos de cada tres familias necesitan mejor vivienda, no una nueva. Dossier, BM. Nueva York.
- BM (Banco Mundial) (1994). Vivienda un entorno propicio para el mercado habitacional. Informe, BM. Washington.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2022). Foro de vivienda 2022. Soluciones resilientes para la reducción del déficit habitacional en América Latina y el Caribe, BID-invest.
- Casanova, N. (2022). A problemas sociales complejos, congruentes propuestas políticas. Los tres planos de una política pública del habitar. *O Social em Questão*, vol. 1, núm. 54., 2022, septiembre-diciembre, p. 281-306.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (2021). Cities and Housing Provide an Opportunity to Transform Latin America and the Caribbean's Development Model into a More Inclusive, Egalitarian and Sustainable One, <https://www.uhph.org/en/node/354>
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (2021). Programa Nacional de Vivienda 2021-2024, Programa especial derivado del plan nacional de desarrollo 2019-2024.
- Díaz, A. (2022). El derecho a la vivienda en escenarios de cambio constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 4 de julio 2022.
- Escamilla, A. (2019). El presupuesto participativo en la Ciudad de México: modalidades y resultados. *Espiral*, 26 (74), p.167-200.
- Escobar, S. (2023). Invasiones, falta de oferta y burocracia, la realidad de la situación de vivienda en la Ciudad de México, *El Economista*, 31 de marzo de 2023.
- Escoffié, C. L. (2022), El derecho a la vivienda en México. Derechos homónimos, Tirant Lo Blanch, México.
- Espinosa, F.; Yañez, K. (2021). El derecho a la vivienda: Apuntes para su reivindicación desde la habitabilidad. QUID 16. *Revista del Área de Estudios Urbanos*, núm. 15, 2021, junio-noviembre, p. 218-233.
- Franco, J. (2017). Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables, IEXE editorial, México.

- Casgrain, A. y Janoschka, M. (2013). Gentrificación y resistencia en las ciudades latinoamericanas: El ejemplo de Santiago de Chile. *Andamios*, 10(22), p. 19-44.
- García, J. A.; Hernández, J. A.; Vallejo-Trujillo, L. S. (2015). La realidad de los créditos de vivienda en México. *Denarius*, núm. 29, julio-diciembre, 2015, p. 133-162.
- Gilbert, L., Khosla y De Jong, F. (2016). Precarización y crecimiento urbano en la zona metropolitana de México, *Espacialidades*, Revista de Temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura, vol. 6, núm. 2, p. 5-32.
- González, Y.; Mariño, J. L. (2022). “La contribución de la gobernanza a la gestión municipal del déficit habitacional en Cuba”, *Coodes*, vol.10, número 2 (mayo-agosto): 287-310.
- González, G. (2023). Política pública de vivienda en México en el periodo de 1970 a 2012: la vivienda de interés social promovida por el Infonavit. Tesis para obtener el grado de Maestría en Arquitectura. UNAM.
- Miranda, V. (2017). El hábitat popular. Algunos aportes teóricos de la realidad habitacional de sectores desposeídos. *Territorios* (36), p. 217-238.
- Olivera, G. (2005). El derecho a la vivienda. En Greene, Castillo (2005). *Urbanismo y Vivienda*, UNAM.
- Ramírez, E. y Arellano, D. (2014). Estrategias, dilemas y oportunidades de la nueva misión y visión del Infonavit: Un estudio de caso. *Gestión y Política Pública*, vol. XXIII, núm. 1, enero-junio, 2014, p. 121-183.
- Rodríguez, J. F. (2021). Políticas públicas y su focalización a programas públicos del sector social, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Rodríguez, F. J.; Monluí, L. y Fonseca, M. (2018). Reflexiones sobre el origen y desarrollo de la disciplina de políticas públicas en Rodríguez, F. y Fonseca, M. *El desarrollo de la disciplina de políticas públicas en México desde la perspectiva de los autores*, vol. II. México, Fontamara, p. 97-121.
- Uvalle, R. (2000). La importancia de las políticas públicas en la sociedad contemporánea en *Ensayos del Diplomado Nacional en Política Pública y Gobierno Local*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 2000, p.121-143.
- Zamorano, J. (2021). El derecho a la vivienda en Andalucía, Tirant lo Blanch, México