

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN
CIENCIAS DE INFORMACIÓN GEOESPACIAL, A.C.
CentroGeo**

Centro Público de Investigación CONAHCYT

El derecho a la vivienda como resistencia:
perspectivas territoriales de la vivienda irregular
en la Ciudad de México.

TESIS

Que para obtener el grado de

Maestra en Planeación Espacial

Presenta

Analy Mendoza Rosales

Directora de Tesis

Dra. Elvia Martínez Viveros

CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN
CIENCIAS DE INFORMACIÓN GEOESPACIAL, A.C.
CentroGeo

Centro Público de Investigación CONAHCYT

El derecho a la vivienda como resistencia:
perspectivas territoriales de la vivienda irregular
en la Ciudad de México.

TESIS

Que para obtener el grado de

Maestra en Planeación Espacial

Presenta

Analy Mendoza Rosales

Directora de Tesis

- Dra. Elvia Martínez Viveros

Sinodales

- Dra. Anahely Medrano Buenrostro

Examinadora externa

- Mtra. Alicia Islas Gurrola

Ciudad de México, septiembre 2024

© CentroGeo. Derechos reservados. La autora otorga a CentroGeo el permiso de reproducir y distribuir copias de esta tesis en su totalidad o en partes.

Resumen

El siguiente trabajo analiza el principio jurídico y los preceptos jurídicos normativos en materia de vivienda en la Ciudad de México a través de la escala de gobierno y sus niveles territoriales (federal, estatal y local) con la finalidad de responder a la pregunta, ¿los preceptos jurídicos normativos garantizan el derecho a la vivienda para los habitantes de la Ciudad de México?, la hipótesis planteada sugiere que a medida que los preceptos jurídicos normativos se decantan a través de los niveles gubernamentales se presentan contradicciones que alteran el significado del principio jurídico de la vivienda, ante lo cual se concluye que dichas contradicciones han dado lugar al ejercicio de un derecho de resistencia que afecta a amplios sectores de población con bajos ingresos y se expresa en el fenómeno de la vivienda informal.

A una cálida tarde de verano...



Contenido

Introducción	1
Capítulo 1. Derecho a la vivienda y vivienda irregular	
El derecho a la vivienda en México	4
Política de vivienda en México. Del Estado provisor al facilitador	5
Déficit de vivienda asequible en la Ciudad de México	12
Vivienda irregular en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México	15
Capítulo 2. Vivienda irregular como un derecho de resistencia	
Derechos: La justificación del Estado	22
El sentido del derecho y el derecho de resistencia	24
La exclusión del derecho a la vivienda a amplios sectores de la población. Un problema público	27
El derecho a la vivienda: un derecho en resistencia	30
Política pública: un instrumento de Estado	31
Concepto de territorio y enfoque territorial en la Política Pública	34
El territorio de la informalidad	38
Capítulo 3. Contradicciones territoriales en el derecho a la vivienda	
El Derecho a la vivienda como principio jurídico a través de las escalas territoriales	40
El Derecho a la vivienda como precepto jurídico a través de las escalas territoriales.....	45
Contradicciones territoriales de las políticas públicas de vivienda en la Ciudad de México.....	50
Política Pública de vivienda en suelo urbano	55
Conclusiones. La vivienda irregular como resistencia	63
Bibliografía y fuentes de información	66
Hemerografía	70
Lista de figuras	71

Introducción

Desde tiempos atávicos la vivienda ha ocupado un papel predominante en la vida del ser humano, como espacio habitado y convertido en hogar es cuna de la familia y escenario de nuestras vidas, por su importancia, la vivienda está reconocida a nivel mundial como un derecho humano y en México está garantizado a nivel constitucional desde 1983, a pesar de ello cada vez es más frecuente que la vivienda en la Ciudad de México sea percibida como un sueño imposible de alcanzar y no como un derecho, especialmente para la población con bajos ingresos.

El contexto capitalista global aunado a la demanda creciente de vivienda en la Ciudad de México, han propiciado el aumento en el precio del suelo hasta en un 500% lo cual ha acentuado el precio de la vivienda en los últimos 10 años (Salinas, 2016, pp. 363-364), haciendo cada vez más lejano el sueño de tener una vivienda asequible.

El problema de la asequibilidad de la vivienda se agrava ante el alcance limitado de los instrumentos de la política pública en la materia, la lógica anterior tiene como consecuencia que la vivienda de la población con bajos ingresos se ubique en suelos asequibles localizados en las franjas periurbanas o en zonas de baja renta de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), mientras a la par se revalorizan espacios de uso habitacional de las áreas centrales destinados a sectores de población de mayores ingresos, generando un desarrollo geográfico desigual.

Ante la situación anterior, un número importante de personas generalmente con bajos ingresos, reclaman y se apropian de diversos espacios al margen de los procesos urbanos establecidos en los ordenamientos territoriales gubernamentales, situación que les adjudica el adjetivo de “irregular” por lo cual se les conoce como asentamientos humanos irregulares.

A pesar de su condición irregular, los asentamientos humanos irregulares juegan un papel fundamental en la urbanización de la Ciudad de México, en ellos la población ha encontrado un medio asequible para acceder a la vivienda: la vivienda irregular, la cual representa más del 60% de los hogares en la ZMCM; extendiéndose de forma acelerada, densificando y consolidando su territorio a través del tiempo y espacio (Connolly, 2012, p. 259), representando el medio por excelencia para ejercer el derecho a la vivienda, derecho que actualmente dicta el sector inmobiliario, desdibujando al Estado como garante del Derecho a la vivienda en México.

Para Herman Heller la existencia del Estado se justifica por la certeza y la ejecución de principios jurídicos (derechos), bajo este argumento, el Estado crea diversos preceptos jurídicos (normas), en los cuales se apoya para asegurar su vigencia y permanencia. Generalmente las normas gozan de amplia legitimidad, la población las acepta en el entendido de que garantizan los derechos de los cuales emanan, sin embargo, como consecuencia de procesos sociales, culturales e históricos cada vez es más frecuente encontrar contradicciones entre lo dictado por las normas y lo señalado por los derechos, lo anterior se denomina derecho de resistencia.

En este trabajo se considera a la vivienda irregular como un derecho de resistencia en materia de vivienda, ya que más del 70% de las viviendas del mundo (Suhartini y Jones, 2020, p. 239) y entre el 50 y 90% de las viviendas en Latinoamérica (Pradilla, 1995, párrafo 12) se han realizado al margen de la normatividad creada por el Estado, lo cual claramente advierte de la ineficiencia de la normatividad actual para garantizar el derecho a la vivienda.

Intentando comprender el fenómeno anterior, este trabajo tiene por objetivo analizar el principio jurídico de la vivienda y los preceptos jurídicos en la materia en la Ciudad de México a través de la escala de gobierno y sus niveles territoriales (federal, estatal y local) para responder al planteamiento ¿los preceptos jurídicos normativos garantizan el derecho a la vivienda asequible para los habitantes de la Ciudad de México? La hipótesis planteada sugiere que a medida que los preceptos jurídicos se decantan a través de los niveles territoriales alteran el significado del derecho universal de acceso a la vivienda, dando lugar al ejercicio de un derecho de resistencia que afecta a amplios sectores de población con bajos ingresos expresándose en el fenómeno de la vivienda informal.

Para analizar el fenómeno de la vivienda irregular como derecho de resistencia se retomaron ideas conceptuales de los marcos de análisis de política pública, enfoque territorial y el enfoque de la informalidad. Del enfoque de política pública se resalta su definición como herramienta del Estado que orienta la acción para la realización de objetivos, así como su utilidad a la hora de establecer ajustes mutuos para abordar problemas públicos complejos. En tanto que, del enfoque territorial se rescata el concepto de territorio como una construcción social, estructurado a partir de relaciones históricas que generan redes de identidad y poder que lo definen y lo delimitan. Finalmente, del enfoque de la informalidad se retoma el concepto de Ananya Roy, quien describe a la informalidad como un modo de urbanización; una lógica de organización o métodos que gobiernan el proceso de transformación urbana y en el cual el Estado establece las categorías de formalidad e informalidad.

El análisis del presente trabajo se estructura a través de 3 capítulos y un apartado final de conclusiones. En el primer capítulo se aborda la garantía del derecho a la vivienda por parte del Estado Mexicano, así como el contexto de la vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México a través de un breve recorrido histórico de la política pública en la materia y una revisión del estado actual de los asentamientos humanos irregulares en la Zona. El segundo capítulo expone el marco teórico utilizado, comenzando por un acercamiento a la teoría del Estado de la cual se desprende su justificación y el concepto de derecho de resistencia, seguido por los enfoques de políticas públicas, enfoques territoriales y el enfoque de la informalidad para abordar el citado derecho de resistencia en torno a la vivienda.

En el tercer capítulo se analizan el principio jurídico y los preceptos jurídicos de vivienda en la Ciudad de México a través de la revisión en los diferentes niveles de gobierno, encontrándose contradicciones territoriales entre principios y preceptos mismas que se enlistan y describen a lo largo de este capítulo, finalmente se abordan las conclusiones en las cuales se señalan las limitaciones y consecuencias que las contradicciones generan en la consecución del derecho a la vivienda, principalmente para la población con menores ingresos que habitan suelos sin uno habitacional vulnerando con ello su derecho a una la vivienda asequible.

Se espera que este trabajo motive la reflexión de su lector(a) sobre las limitantes del derecho a la vivienda, así como de las consecuencias para las familias que habitan los diferentes territorios de la Ciudad de México, las ideas planteadas son intentos para repensar las estrategias hacia una política pública confiable, integral y suficiente que garantice el derecho a la vivienda asequible a través de la revisión de enfoques que replanteen las inclusiones y exclusiones construyendo nuevas legitimidades e ilegalidades, tomando como base el método, prácticas y las experiencias endógenas del territorio de la vivienda informal.

Capítulo 1. Problematización

Derecho a la vivienda y vivienda irregular

El derecho a la vivienda en México

Los recuerdos y las memorias vividas casi siempre se ligan a un espacio de encuentro e interacción, espacios habitados que generan pertenencia e identidad. Quizá, uno de los territorios habitados más importantes es la vivienda. Para Raquel Pérez, “la vivienda se presenta como pilar en torno al cual se estructura la vida, como un espacio experimentado que se modifica, se transforma y se ajusta a gustos y preferencias de los residentes, llegándose a convertir en hogar” (Pérez, 2011, p. 11).

Además de su relevancia a nivel personal y familiar, el disfrute del derecho a una vivienda adecuada es un elemento esencial para el goce de otros derechos fundamentales como el derecho a la libertad de movimiento, a elegir la propia residencia, a la privacidad y al respecto del hogar, al igual trato ante la ley, a la vida digna, a la seguridad de la persona, a la vida y, bajo ciertas condiciones, incluso al goce pacífico de las propias posesiones (Pisarello, 2004, p. 263).

Casi la mitad de las constituciones del mundo, así como los principales ordenamientos jurídicos existentes, con independencia de su cultura, nivel de desarrollo, religión o sistema económico establecen una serie de obligaciones estatales relativas a la vivienda, o prevén de manera específica, el derecho a una vivienda adecuada (Pisarello, 2004, p. 263).

Es sobre todo en el derecho internacional y regional de los derechos humanos donde los intentos de dotar al derecho a una vivienda adecuada de un contenido más específico pueden advertirse con claridad. Aunque no todas las disposiciones provenientes de tratados, convenios, declaraciones y organismos especializados sobre derechos humanos tienen el mismo alcance para los Estados, es innegable su importancia en la medida en que son manifestación de una vinculación para la aplicación de un derecho humano (Pisarello, 2004, pp. 263-264).

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada el 5 de febrero de 1917 en el Diario Oficial de la Federación, establecía que era obligación de los patrones proporcionar a sus trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas y, además, baratas, no es hasta la reforma constitucional de 1983, que se agrega la palabra vivienda en la frase—: “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa” formando parte del Artículo 4 Constitucional (Hernández, 2016, párrafo 3) y elevando el derecho a la vivienda a categoría de garantía constitucional. Derivado de lo anterior en 1984 se promulga la Ley Federal de Vivienda, la cual estableció el conjunto de instrumentos de política para promover el concurso de las instancias de gobierno y los sectores social y privado para dotar a las familias mexicanas de una vivienda, señalando las disposiciones de Ley como de orden público e interés social.

En la Ciudad de México es hasta 2017 con la Constitución Política de la Ciudad de México que el gobierno local reconoce en el Artículo 9, inciso E, el derecho de toda persona a una vivienda adecuada para sí y su familia, adaptada a sus necesidades, asimismo establece las condiciones que las viviendas deberán procurar: accesibilidad, asequibilidad, habitabilidad, adaptación cultural, tamaño suficiente, diseño y ubicación segura que cuenten con infraestructura y servicios básicos de agua potable, saneamiento, energía y servicios de protección civil.

La misma Constitución señala que las autoridades de la Ciudad establecerán una política habitacional acorde con el ordenamiento territorial, a fin de garantizar a sus habitantes el derecho a la vivienda adecuada que favorezca la integración social; para dicho fin las autoridades deberán entre otros temas, procurar la construcción de la vivienda adecuada que atienda a la población de menores ingresos y, establecer programas que cubran al conjunto de sectores sociales que enfrentan carencias habitacionales, favoreciendo a las personas en situación de pobreza y a los grupos de atención prioritaria, sin condicionamiento político.

Esta política de apoyo social se institucionalizó través de la Ley de Vivienda de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 23 de marzo de 2017, la cual tiene por objeto garantizar el derecho a la vivienda como un derecho humano universal conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política de la Ciudad de México y los Tratados Internacionales en los que México es parte de la materia.

La Ley de Vivienda de la Ciudad de México, es el precepto jurídico que permite promover acciones orientadas a la política de vivienda, programas, instrumentos, apoyos y acciones habitacionales del Gobierno de la Ciudad de México, en coordinación con los Órganos Políticos Administrativos y los municipios que conforman la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, teniendo en cuenta el desarrollo social, ambiental, cultural, económico, de movilidad y urbano, que permita ofrecer una respuesta efectiva a las necesidades de vivienda a todos sus habitantes.

A pesar de la garantía constitucional del derecho a la vivienda y de los ordenamientos jurídicos gubernamentales para asegurar dicha garantía, tener una vivienda en la Ciudad de México se ha convertido en un desafío cada vez más complicado, especialmente para un amplio sector de la población para quienes el monto y/o origen de sus recursos económicos representan un impedimento para ejercer su derecho pleno a la vivienda en la Ciudad de México, especialmente el derecho a una vivienda asequible.

Política de Vivienda en México. Del Estado provisor al facilitador.

Históricamente el Estado Mexicano ha tenido una participación decisiva en la implementación del derecho a la vivienda a través de la política de vivienda, los cambios en la esfera política y jurídica originados por la Revolución Mexicana fueron el punto de partida histórico de la participación estatal en la dotación de vivienda.

Las primeras políticas públicas en materia de vivienda datan de 1932 y 1934 y, se concentraron en la construcción de vivienda social, entendida como aquella que puede colocarse con un crédito generado de la banca pública (INFONAVIT, 2023, p. 6), se destinaron principalmente a demandantes de bajos ingresos a través de programas de apoyo gubernamental, se construyeron

entonces fraccionamientos de vivienda unifamiliar destinados en su mayoría a obreros y maestros (Villavicencio y Durán, 2003, párrafo 15).

Posteriormente, en las décadas de 1940 y 1950, como respuesta al aumento de la demanda habitacional provocada por el aumento de la población urbana, empezaron a ejecutarse las primeras políticas públicas para ciertos grupos de trabajadores del Estado, principalmente en la Ciudad de México. Esta forma de operar fue característica del Estado posrevolucionario, pues el acceso selectivo a los primeros programas de vivienda se ofrecía como privilegios a grupos que aseguraban la fidelidad partidista. Las primeras instituciones encargadas de la vivienda sólo tuvieron recursos para promover 53,622 viviendas sociales en alquiler, tales acciones resultaron insuficientes si tomamos en cuenta que en 1960 la cantidad de viviendas en el país era de 6, 409,096 (García, 2010, p. 38).

Con el objetivo de aumentar la incidencia de las políticas de vivienda, a principios de la década de 1960 surge el Programa Financiero de la Vivienda (PFV) mediante la creación del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) que se financió a partir de la obligatoriedad impuesta a las instituciones bancarias de destinar una parte de los recursos captados del ahorro público -encaje legal- a préstamos para la adquisición o construcción de viviendas -o las dos juntas-. Desde su creación, dicho programa funcionó como organismo coordinador de las inversiones y la oferta de la vivienda de interés social, como el movilizador fundamental de los recursos internos para destinarlos a la vivienda de bajo costo. El aumento de los recursos financieros mixtos y las reformas jurídicas, brindaron la oportunidad al gobierno de ofrecer el acceso a crédito barato a una reducida parte de la población como respuesta a las demandas de viviendas presentadas por las capas medias y bajas de la población urbana (García, 2010, p. 39).

Al mismo tiempo, la intervención del Estado garantizó por primera vez el acceso a recursos financieros que apoyaron el surgimiento de un nuevo agente: el promotor inmobiliario, por lo que de 1961 a 1972, los programas gubernamentales promovieron la construcción de 233,448 viviendas, es decir, en promedio se construyeron 19,454 por año, más del 50% de ellas financiadas por organismos públicos (García, 2010, p. 40).

Derivado de lo anterior, entre 1949 y 1970 se construyeron más conjuntos de vivienda social de entre 900 y 12,000 viviendas. El más conocido entre ellos fue Nonoalco-Tlatelolco que contó, originalmente, con 11,960 viviendas y se emplazó en un área central de vivienda deteriorada denominada Herradura de Tugurios (Villavicencio y Durán, 2003, párrafo 16), una zona entonces periférica de la ciudad donde se habían instalado viviendas irregulares de trabajadores del sindicato ferrocarrilero, la zona se expropió con el fin de desarrollar un proceso de renovación urbana.

*Figura 1.1. Fotografía
Conjunto habitacional Nonoalco-Tlatelolco en 1964*



Fuente: (Colección Villasana-Torres)

Este periodo y en especial la década de 1970 se caracterizaron por el fortalecimiento del Estado como promotor de vivienda social al crear los fondos nacionales para la vivienda de los trabajadores (se estableció una aportación obligatoria patronal del 5% sobre el salario del trabajador como reforma constitucional) y los organismos de alcance nacional que administrarían dichos fondos.

Destacan principalmente el Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), organismos públicos que operan como fondo de vivienda para los trabajadores del sector público y para los trabajadores asalariados del sector privado, respectivamente (Villavicencio y Durán, 2003, párrafo 19). Es importante señalar que uno de los objetivos del INFONAVIT fue establecerse como fondo solidario en el que las aportaciones de los trabajadores de mayores ingresos facilitarían el acceso al crédito a los de menores ingresos (García, 2010, p. 41) coadyuvando con ello al derecho a una vivienda asequible.

Entonces la política pública de vivienda se enfocó primordialmente al sistema de crédito para la adquisición de vivienda asequible a sectores populares, varios autores coinciden que fue en este periodo cuando comenzó verdaderamente la construcción de vivienda social en México (Villavicencio y Durán, 2003, párrafo 26). La noción de vivienda social hace referencia a una vivienda destinada a población de bajos ingresos, razón por la cual el Estado apoyaría la adquisición mediante el otorgamiento de créditos con tasas de interés muy bajas, pues lo que se buscaba, más que la obtención de utilidades por los intereses generados, era garantizar el derecho a la vivienda, a través de la vivienda asequible (Villavicencio y Durán, 2003, párrafo 26).

Tales acciones significaron un flujo importante de recursos al sector constructor de vivienda, gracias a recursos obtenidos principalmente del INFONAVIT y de FOVI durante la década de 1970 y hasta mediados de la década de 1980 la participación del Estado en la construcción de vivienda tuvo un crecimiento constante, varios de los conjuntos habitacionales del periodo tuvieron buena ubicación y calidad arquitectónica (García, 2010, pp. 41-42).

*Figura 1.2. Fotografía
INFONAVIT 1988. Av. Dalias*



Fuente: (García, 2010, p. 42)

En estas condiciones, por las características de la demanda y el tipo de suelo disponible, la vivienda social que se ofreció en todo este período en la Ciudad de México fue, fundamentalmente, vivienda nueva en conjuntos habitacionales y, en menor medida, ya que no aprovechaban intensamente el suelo, programas de vivienda progresiva, de autoconstrucción o terrenos con servicios (Villavicencio y Durán, 2003, párrafo 22).

En un principio, los conjuntos con vivienda terminada se ubicaron en lo que entonces era periferia urbana de la Ciudad de México, hacia el sur y el oriente, y en la medida en que el suelo de las reservas del Estado se agotó o se vendió, empezaron a ubicarse hacia el norte, en los municipios conurbados y en torno a las principales vías de comunicación que salían de la ciudad. Entre 1985 y 1987, sin embargo, hubo una importante ocupación de predios centrales que fueron expropiados para ejecutar vivienda social; pero esto fue el resultado de un programa especial de reconstrucción a raíz de los sismos del año 1985 y, no ha vuelto a repetirse la experiencia (Villavicencio y Durán, 2003, párrafo 22).

Es necesario detenerse un poco para comprender las dinámicas originadas durante el periodo de 1988 y 1994, a raíz de los cambios en las esferas política y económica del país, en este momento podemos hablar de un parteaguas en materia de la política de vivienda en México. En el periodo mencionado se inicia la apertura democrática y con ello, la vivienda social perdió importancia como factor de cooptación política, papel que había desempeñado hasta la década de los ochenta (García, 2010, p. 42), por otro lado, y quizá lo más importante fueron los cambios económicos, basados en las recomendaciones neoliberales de los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

El argumento central del BM fue “aconsejar” a los Gobiernos que dejaran de lado su anterior función de interventores sobre la producción de vivienda y asumieran el papel de facilitadores y garantes de los derechos de propiedad libre. El BM sostuvo que la mejor manera de aprovechar la información acerca del funcionamiento de mercados era el uso de estrategias que limitaran la intervención del Estado para multiplicar los efectos de las actividades del sector privado. Es más, el BM señaló que, los mercados inmobiliarios por sí solos, podrían hacer mucho mejor su tarea para satisfacer las necesidades de la vivienda. En atención a las políticas de vivienda neoliberales del BM, la política de vivienda mexicana se fue transformando del enfoque de la “provisión” al enfoque “facilitador” (Merchand, 2016, p. 8).

Por lo anterior, el Estado Mexicano adoptó un papel de formulador de políticas desreguladoras que bajo la justificación de eficiencia, permitieron una mayor intervención del sector privado para garantizar los derechos de propiedad y conseguir el beneficio exclusivo del sector privado, lo anterior propició que la política de vivienda instrumentada por el Estado fuera orientada a otorgar o facilitar condiciones idóneas para que el mercado inmobiliario financiara sus proyectos habitacionales (Merchand, 2016, p. 8).

El enfoque de esta política era otorgar vivienda rentable para el sector inmobiliario, es decir, la que tenía alguna solvencia de acuerdo con los salarios ganados, una política orientada a programas y políticas específicas de crédito hipotecario para el mercado de ingresos medios y altos. Debido a lo anterior, la política de vivienda gubernamental se enfocó únicamente a la gestión administrativa de la vivienda de interés social y el sector privado (inmobiliarias) se hizo responsable de la producción de vivienda en México, impactando negativamente el número de créditos otorgados a los derechohabientes y el número de vivienda social producida, debido a la búsqueda de la rentabilidad financiera de la vivienda.

*Figura 1.3. Tabla
Créditos otorgados por el INFONAVIT*

<i>Periodo</i>	<i>Total de créditos</i>	<i>Promedio anual</i>
<i>1972-1981</i>	<i>288,143</i>	<i>28,814</i>
<i>1982-1988</i>	<i>462,665</i>	<i>66,095</i>
<i>1989-1994</i>	<i>545,751</i>	<i>90,958</i>
<i>1995-2000</i>	<i>856,255</i>	<i>142,709</i>
<i>2001-2006</i>	<i>1,884,510</i>	<i>314,085</i>
<i>2007-2012</i>	<i>2,955,015</i>	<i>492,502</i>
<i>2013-2015</i>	<i>1,913,537</i>	<i>637,845</i>
<i>2016-2018</i>	<i>1,530,587</i>	<i>510,196</i>

Periodo	Total de créditos	Promedio anual
2019-2021	1,503,594	501,198
2022-2023	793,029	396,514
Total	11,940,057	234,119

Fuente: Elaboración propia con datos de Salinas y Soto (2019), Historia de Infonavit (2020) y revisiones hemerográficas.

Según el glosario del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda, la vivienda social se clasifica en económica, popular y tradicional, llamadas comúnmente como viviendas de interés social, así como las viviendas media, residencial y residencial plus, que se construyen preferentemente en conjuntos habitacionales y fraccionamientos (SNIIV, 2021, p. 22).

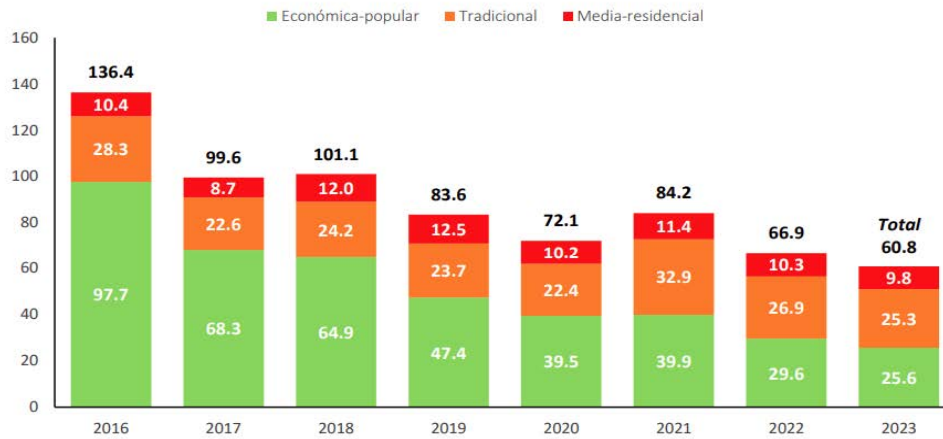
Figura 1.4. Tabla
Tipología y características de la vivienda social.

Tipo de Vivienda	Superficie	Precio	Distribución
Económica	40m ²	118 UMAs	1 baño, cocina, área de usos múltiples.
Popular	50m ²	118.1 a 200 UMAs	1 baño, cocina, estancia, comedor, de 1 a 2 recámaras y 1 cajón de estacionamiento.
Tradicional	71m ²	200.1 a 350 UMAs	1 y ½ baños, cocina, estancia-comedor, de 2 a 3 recámaras, 1 cajón de estacionamiento.
Media	102m ²	350.1 a 750 UMAs	2 baños, cocina, sala, comedor, de 2 a 3 recámaras, cuarto de servicio y 1 a 2 cajones de estacionamiento
Residencial	156m ²	750.1 a 1,500 UMAs	3 a 4 baños, cocina, sala, comedor, de 3 a 4 recámaras, cuarto de servicio, sala familiar y 2 o 3 cajones de estacionamiento

Fuente: Elaboración propia con datos de (SNIIV, 2021, p. 19)

Ante el enfoque capitalista que rige la política de vivienda, durante los últimos años la vivienda social económica y popular ha disminuido considerablemente su producción, a pesar de ser la más asequible para la población. La gráfica siguiente muestra la significativa disminución de la producción de vivienda social en México.

*Figura 1.5. Gráfico
Producción de Vivienda Social
(En miles de unidades para el primer semestre de cada año)*



Fuente: Reporte Anual de Vivienda (INFONAVIT, 2023, p. 10)

Facilitando aún más las prerrogativas del BM en cuanto a otorgar todas las facilidades a los capitales inmobiliarios para el negocio de vivienda, el Estado mexicano modificó el Artículo 27 constitucional en 1992, para permitir la privatización del ejido y las tierras comunales, es decir, abrirles la posibilidad de ser dueños de las tierras para que estuvieran disponibles a los capitales inmobiliarios y poder consolidar el negocio de la venta de viviendas (Merchand, 2016, p. 10).

Con las acciones anteriores, se consolidó plenamente el Estado facilitador, que estableció las condiciones para la reproducción del capital, razón por la cual el sector inmobiliario, junto con el financiero, se hicieron responsables de la producción de vivienda, mientras el Estado continuó con una labor subsidiaria, pero, a diferencia de décadas atrás, otorgando créditos con tasas de interés cercanas a la banca comercial (Salinas y Soto, 2019, pp. 4-5).

Bajo esta dinámica, en la década de los noventa, las instituciones públicas de la vivienda en México perdieron su objetivo de fondo solidario y se convirtieron en un gran negocio para las inmobiliarias, quienes para garantizar la tan ansiada rentabilidad establecieron criterios basados en el mercado, por ejemplo, sólo se otorgaron créditos a familias cuyos ingresos fueran mayores a cinco salarios mínimos y cuyas actividades laborales estuvieran inscritas en el sector formal, afectando con ello a las familias de ingresos más bajos para quienes el derecho a una vivienda asequible se ha convertido con el paso de las décadas en un derecho cada vez más difícil de ejercer.

Déficit de vivienda asequible en la Ciudad de México

Históricamente México ha enfrentado dificultades para dotar de vivienda a su población, el problema se agudizó en las décadas subsecuentes a 1940 cuando la población del país pasó de ser fundamentalmente rural a mayormente urbana, concentrando el déficit de vivienda especialmente en las grandes ciudades y zonas metropolitanas del país, como la Ciudad de México, capital del país (Sobrino, 2011, p. 01).

De acuerdo con Jaime Sobrino de 1940 a 1980 la población del país se incrementó de 19.7 a 66.8 millones, con una tasa de crecimiento promedio anual de 3.1%, la política económica de sustitución de importaciones y la inversión pública federal favorecieron la concentración de la población en áreas urbanas, algunas de las cuales rebasaron sus límites político-administrativos para iniciar procesos de conformación metropolitana, es por ello que en estas décadas el grado de urbanización se elevó de 20.1% a 51.8% (Sobrino, 2011, p. 01).

La distribución territorial de la población urbana se caracterizó por su concentración hacia la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), cuyo monto demográfico ascendió de 1.5 millones de habitantes en 1940 a 14.5 millones en 1980, con lo que su participación con respecto a la población total del país pasó de 7.8% a 21.6%. Para las décadas de 1980 y 2010 el volumen demográfico del país se elevó de 66.8 a 112.3 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento promedio anual de 1.7%, con un grado de urbanización de 51.8% a 62.5% (Sobrino, 2011, p. 01).

*Figura 1.6. Tabla
México: población total y urbana, 1980-2010*

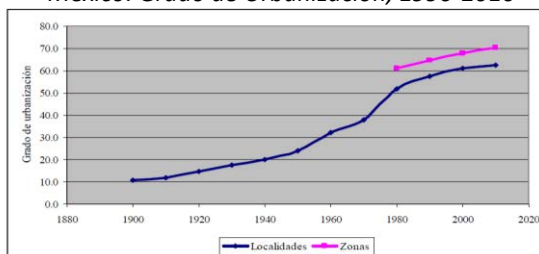
Rubro	1980	1990	2000	2010
<i>Miles de habitantes</i>				
Total	66 847	81 250	97 483	112 337
Urbana	40 872	52 414	66 225	78 981
Metropolitana	33 645	41 169	51 503	60 403
Citadina	7 227	11 245	14 722	18 578
<i>Porcentajes verticales</i>				
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Urbana	61.1	64.5	67.9	70.3
Metropolitana	50.3	50.7	52.8	53.8
Citadina	10.8	13.8	15.1	16.5

Fuente: (Sobrino, 2011, p. 04)

Entre 1980 y 2010 el porcentaje de población que residía en ciudades y zonas metropolitanas creció de 61.1% a 70.3%, es importante destacar que durante este periodo la población urbana del país ha tendido a concentrarse en metrópolis millonarias, con un aumento tanto en su número como en tamaño, el número de zonas metropolitanas paso de cuatro en 1980 a once en 2010 (Sobrino, 2011, p. 16).

Las tendencias sugieren que la concentración poblacional proseguirá y se consolidará, puesto que en 2030 habrá 19 zonas metropolitanas en donde residirá el 53% de los habitantes del país. Los cambios demográficos en el país se han acelerado; como nación independiente México tardó 150 años para transformarse de rural a predominantemente urbana, poco menos de 20 para cambiar de urbana a predominantemente metropolitana, y rumbo al 2030 evidenciará una transformación más, de metropolitana a esencialmente de grandes zonas metropolitanas, o metrópolis millonarias (Sobrino, 2011, p. 16).

Figura 1.7. Gráfico
México: Grado de Urbanización, 1990-2010



Fuente: (Sobrino, 2011, p. 03)

El incremento poblacional, el alto grado de urbanización y el crecimiento en el tamaño de las áreas urbanas se han sumado a la política de vivienda capitalista, agravando los retos para garantizar el derecho a la vivienda asequible en la Ciudad de México.

Actualmente en México existe una demanda habitacional insatisfecha estimada en aproximadamente 8.9 millones de viviendas, a nivel local es difícil cuantificar la demanda de vivienda no satisfecha, pero el reporte del Estado Actual de la Vivienda en México 2017 de Sociedad Hipotecaria Federal, calcula que la demanda anual de viviendas nuevas en la Ciudad de México asciende a 64,146, sin embargo, en 2018 la oferta promedio anual era solamente de 15,000 viviendas construidas (Sierra, 2019, párrafo 2).

Bajo la lógica de la actual política de vivienda, el precio de los bienes se fija por la relación entre oferta y demanda, la situación anterior ha generado que la Ciudad de México presente un aumento significativo en los precios de la vivienda, quedando muy por encima de la media en el resto del país. El precio promedio de una vivienda en el país es de \$4'017,532 mientras que en la Ciudad de México es un poco más del doble: \$8'057,000. De hecho, para el 2018 el precio de la vivienda en la capital habría aumentado a más del doble en los últimos 10 años (Sierra, 2019, párrafo 3).

Comparando datos de la Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI) del 2014 con la 2020, se puede observar que en México la vivienda propia bajó de 61.4% a 57.1% y, en cambio la renta de vivienda pasó de 15.2% a 16.4%, así como la vivienda prestada de 12.8% a 14.2%. En 2020 por ejemplo, se contabilizaron un total de 23.9 millones de viviendas propias, de las cuales el 57.3% son autoconstruidas, que es una cifra no muy diferente a la del 2014 que fue de 58.4%.

Según el Informe Alternativo conjunto sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de Habitat International Coalition, en México la compra de vivienda nueva sólo es asequible para quienes perciben más de cinco salarios mínimos, requisito para acceder a créditos hipotecarios públicos y privados. Al analizar esa información a la luz del ingreso promedio mensual por hogar estimado a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016, resulta que los primeros seis deciles de la población, aproximadamente 73.6 millones de mexicanos, se encuentran prácticamente excluidos del mercado formal de vivienda al no percibir ingresos por hogar equivalentes a más de cinco salarios mínimos (INEGI, 2021, p. 79).

En cuanto al contraste entre el ingreso mensual por decil y el valor promedio autorreportado de la vivienda, también por decil económico, partiendo de que la persona dedique 30% de su ingreso al pago de la vivienda, que es un estándar internacional, resulta que 10% de la población con menores ingresos (decil I), de contar con financiamiento, le tomaría más de 30 años terminar de pagar su vivienda. Para los casos de los deciles II, III, IV y V, los años aproximados para pagar una vivienda serían de 20, 19, 16 y 15 años, respectivamente; ello, si contaran con el financiamiento requerido, el cual resulta inexistente para las personas por debajo del VI decil económico (INEGI, 2020, p. 81).

A la problemática de la asequibilidad de la vivienda, se añade el alcance limitado de los instrumentos de la política de vivienda, los cuales se enfocan principalmente a la población con un empleo formal. Aunque no existen datos confiables sobre el empleo informal, de acuerdo con datos la Organización Internacional del Trabajo, se estima que cerca de 60% de los trabajadores en México se desempeñan en empleos informales (Cervera, 2019, párrafo 4), situación que se acentuó con la reciente pandemia por COVID-19. Al menos en la Ciudad de México, se estima que, a inicios de 2020, 1'218,480 personas trabajaban en condiciones de informalidad y, para el tercer trimestre de 2021, la cifra aumentó a 1'389,540 personas, es decir un 14%. El incremento de este indicador para las mujeres es de 21% frente al 10% para los hombres (Navarrete, 2022, párrafo 2).

Considerando que los esfuerzos del Estado mexicano por incorporar a los trabajadores informales a regímenes fiscales y de seguridad social son muy recientes como para poder medir su desempeño, se puede afirmar que, de manera adicional a la poca accesibilidad a créditos por razones de ingresos precarios, existe también una falta de oferta pública de créditos hipotecarios para quienes laboran en el sector informal y que no cumplen los requisitos para adherirse a estos nuevos regímenes fiscales y de seguridad social afiliados a las mencionadas instituciones (INEGI, 2020, p. 81).

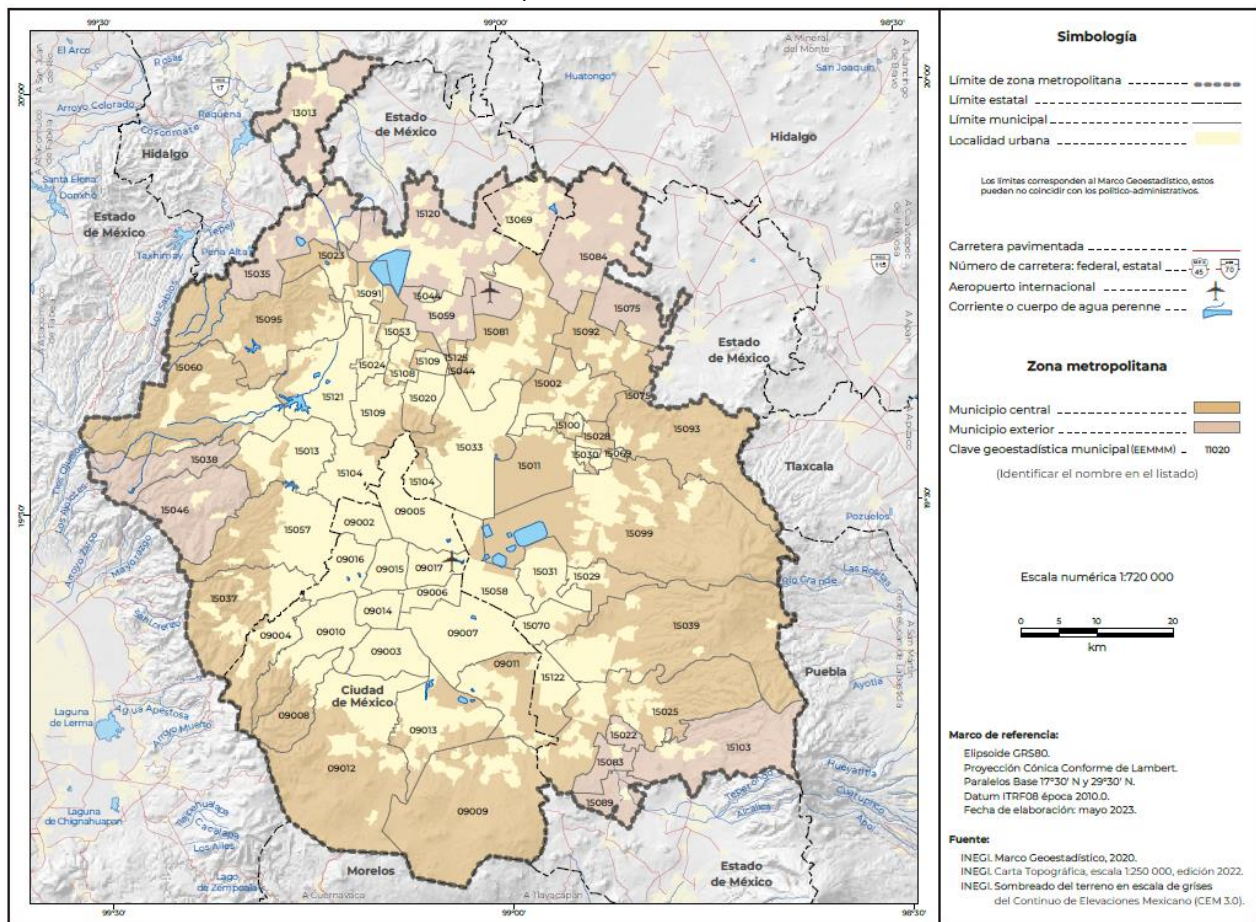
Lo anterior podría explicar, la baja penetración de los instrumentos formales de financiamiento para la vivienda, pues según datos de la ENVI 2020 el 65.4% de los encuestados financió su vivienda con recursos propios, el 18% con crédito del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el 9.1% de instituciones financieras privadas, y el 4.6% con préstamos familiares.

Si seguimos la lógica de la política capitalista que establece que el acceso a una vivienda dependerá del nivel de ingresos de sus adquirentes o usuarios; tenemos entonces que la población de ingresos bajos, está destinada irremediablemente a ubicar su vivienda en suelos más asequibles, desencadenando una tendencia general a la concentración de vivienda de bajos ingresos en las franjas periurbanas o en zonas de baja renta de la ZMCM, con un patrón fragmentado de expansión urbana, mientras a la par, se revalorizan espacios de uso habitacional de las áreas centrales destinados a sectores de población de mayores ingresos. Con ello se aprecia un desarrollo geográfico desigual promovido por el mercado formal de vivienda (Salinas y Soto, 2019, p. 01).

Vivienda irregular en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) es el área metropolitana más grande del país y una de las más grandes del mundo, según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía cuenta con una población aproximada de 22 millones de habitantes y está formada por 63 municipios conurbados; 16 pertenecientes a la Ciudad de México, 45 al Estado de México y 2 al Estado de Hidalgo.

Figura 1.8. Mapa
Zona Metropolitana de la Ciudad de México



Fuente: (SEDATU, 2024, p. 176)

Las políticas de vivienda han tenido efectos importantes en la composición demográfica y territorial de la ZMCM, quizá el ejemplo más representativo sea el Bando Informativo Número 2 (Bando 2).

En el año 2000, a unos cuantos días de haber asumido la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador dio a conocer una serie de Bandos Informativos, entre los que se encontraba el Bando 2. Este buscaba, entre otros objetivos, detener la pérdida de población que, en las últimas décadas, había caracterizado el comportamiento de las cuatro delegaciones centrales del Distrito Federal.

Los datos del Censo 2005 señalan que en efecto se logró, no sólo frenar, sino incluso en algunas de las delegaciones centrales, revertir el proceso de despoblamiento, sin embargo, el impacto más directo y evidente fue el encarecimiento del suelo en las delegaciones centrales lo que contribuyó a la salida masiva de la población de menores recursos que no contaba con el capital suficiente para hacerse de una vivienda en zonas servidas de la capital.

El desplazamiento de la construcción de viviendas de interés social hacia los municipios conurbados del Estado de México y la dinámica migratoria que provocó, constituyen dos de los mayores efectos y problemas del Bando 2, especialistas en el tema coinciden en que las implicaciones del Bando 2 son elementos centrales para explicar la distribución territorial de la población en la ZMCM en los últimos lustros, que se han caracterizado por un crecimiento expansivo de su periferia y una mancha urbana altamente segregada (Esquivel y Flores, 2007, p. 153).

Derivado de situaciones como la anterior, las áreas centrales de la ZMCM presentaron un incremento del precio del suelo entre un 150% y 200% a valores constantes, incluso en algunas zonas el aumento fue de 500%, según estimaciones de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda, haciendo imposible para el sector de población con menores ingresos acceder a una vivienda asequible en las áreas centrales, generando procesos de segregación espacial (Salinas, 2016, pp. 363-364).

Entre 2005 y 2010 el número de personas provenientes de la Ciudad de México que residían en el Estado de México se incrementó de 255.000 a 382.000 habitantes, según información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía cerca del 80% de las personas que decidieron dejar de vivir en la capital lo hicieron para mudarse a algún municipio del Estado de México (Salinas, 2016, p. 364).

La salida de la población de las áreas centrales y el incremento de población en la periferia de la ZMCM se puede observar también en la tasa de crecimiento poblacional, por ejemplo, diversas Alcaldías de la Ciudad de México presentan cifras de crecimiento poblacional negativas en el periodo 2000-2010 (Azcapotzalco -0.6, Iztacalco -0.7, Venustiano Carranza -0.7, Gustavo A. Madero -0.4 y Coyoacán -0.3), mientras que varios municipios del Estado de México, localizados en la periferia de la ZMCM muestran altas tasas de crecimiento de población (Tizayuca 7.5, Acolman 8.1, Cuautitlán 6.1, Chicoloapan 8.2, Huehuetoca 9.7, Tecámac 7.5 y Zumpango 4.7). En

otras palabras, se puede observar un movimiento residencial de las Alcaldías centrales de la Ciudad de México hacia los municipios periféricos de la ZMCM (Salinas, 2016, p. 364).

Durante este éxodo la población reclama y se apropia gradualmente de diversos espacios, buscando acceder a una vivienda asequible, generalmente los espacios se apropian sin la documentación legal que acredite su propiedad y se ubican en zonas que no fueron evaluadas por la autoridad local gubernamental competente para determinar si el suelo ocupado es apto para ser urbanizado, razón por lo cual se denominan asentamientos humanos irregulares (INSUS, 202, p. 04).

Siguiendo la lógica anterior, la vivienda que se encuentra dentro de los asentamientos humanos irregulares es reconocida como vivienda irregular. Entendiendo a la irregularidad como una serie de transacciones que conectan diferentes economías y espacios entre sí, la vivienda irregular abarca distintos grados de poder y exclusión¹ (Roy, 2005, p. 03); sin embargo y para fines de este trabajo, se entenderá por vivienda informal aquella habitada y construida por población de bajos ingresos en desapego a los procesos urbanos establecidos en los ordenamientos territoriales gubernamentales.

Debido a la subrepresentación del fenómeno de la vivienda irregular y a la desactualización de los diagnósticos gubernamentales, derivadas de un desinterés político, no se cuenta con un número o metodología confiable a nivel metropolitano para cuantificar el tamaño e impacto de esta vivienda, ante esta situación se tomará como referencia los datos de Priscilla Connolly, quien identifica a los asentamientos humanos irregulares a través de elementos arquitectónicos y diseño urbanístico, es decir, de la percepción visual de la irregularidad (Connolly, 2012, p. 259); la informalidad concebida desde una percepción visual no se comparte en este trabajo, sin embargo, el análisis desarrollado por Connolly permite un acercamiento cualitativo a los asentamientos humanos irregulares que es útil a la hora de intentar dimensionar los alcances de la vivienda irregular.

Siguiendo el trabajo de Connolly podemos observar el enorme peso de la urbanización irregular como proveedora de vivienda, según datos de 1990 a 2005, la vivienda irregular representaba más del 60% de los hogares en la ZMCM (Connolly, 2012, p. 259).

¹ La vivienda irregular no guarda una relación directamente proporcional al nivel socioeconómico de sus habitantes, por ejemplo, podemos encontrar vivienda irregular de alta plusvalía en áreas centrales residenciales destinadas a sectores de mayores ingresos o bien, vivienda irregular tipo mansión en la periferia de la ZMVM.

Figura 1.9. Tabla

Zona Metropolitana de la Ciudad de México: distribución de viviendas por tipo de poblamiento 1990-2005

Zona Metropolitana del Valle de México	3 195 491	3 831 796	4 133 050	4 668 099	100.0	100.0	100.0	100.0
Tipo de poblamiento	Viviendas particulares habitadas							
	Datos absolutos				Distribución porcentual (%)			
	1990	1995	2000	2005	1990	1995	2000	2005
3.1 Colonia Popular*	1 515 689	1 854 493	2 001 017	2 168 065	47.4	48.4	48.4	46.4
3.2 Pueblo Conurbado	245 155	307 275	345 244	402 624	7.7	8.0	8.4	8.6
3.3 Pueblo no Conurbado	121 193	178 923	212 574	254 581	3.8	4.7	5.1	5.5
Total Urbanización Irregular	1 882 037	2 340 691	2 558 835	2 825 270	58.9	61.1	61.9	60.5

Fuente (Connolly, 2012, p. 262)

Es importante señalar que la acelerada provisión, expansión y ocupación de los asentamientos humanos irregulares en la ZMCM no ha sido constante en el tiempo ni en el espacio y presenta ciertas características que son dignas de presentar.

Por ejemplo, entre 1990 y 2000 los asentamientos humanos irregulares tuvieron una baja al pasar del 72% del total metropolitano a 50% en el lustro posterior. La disminución es más marcada en las colonias populares de los municipios metropolitanos, cuya contribución al incremento del acervo habitacional baja de 33.4% entre 1995 y 2000 a 18.3% entre 2000 y 2005, al mismo tiempo, según los mismos datos, lo que pierden las urbanizaciones irregulares lo ganan los conjuntos de vivienda social, cuya contribución al aumento intercensal de viviendas aumenta de 17.6% entre 1995 y 2000 a 35% en el lustro siguiente (Connolly, 2012, p. 259).

De lo anterior podemos observar que más de la mitad de las viviendas metropolitanas están asentadas en urbanizaciones informales, pero que en los últimos años que se consultaron la irregularidad pesó menos en la producción habitacional nueva, esto no necesariamente indica que la vivienda informal está perdiendo terreno, sino que ahora los asentamientos humanos irregulares se encuentran en una fase de consolidación.

La fase de consolidación de los asentamientos humanos irregulares es una de las características esenciales de las urbanizaciones informales, dicha fase se refiere a un proceso de densificación y compactación de las viviendas existentes, mientras a la par y de modo incremental, se realizan las adecuaciones necesarias mínimas para su habitar (agua, energía eléctrica, vialidades, servicios de compra-venta, etc.); lo anterior puede verse reflejado en el aumento constante del número de viviendas hasta llegar después de 30 o 40 años a un tope máximo de hasta 580 habitantes por hectárea medida a escala AGEb; tal densidad, por cierto, está entre las más altas en la Ciudad.

En el cuadro 2 se demuestra este proceso de densificación para el caso de las colonias populares (Connolly, 2012, p. 260). La consolidación de los asentamientos humanos irregulares fortalece y amplía el alcance del territorio ocupado a través de las redes sociales creadas y el arraigo que se produce dentro de dichos territorios.

*Figura 1.10. Tabla
Zona Metropolitana de la Ciudad de México,
densidades de las AGEB en colonias populares por periodo de urbanización*

<i>Periodo de urbanización</i>	<i>Unidad de medida</i>	<i>Viviendas por hectárea</i>	<i>Habitantes por hectárea</i>
1929-1953	Promedio	52.1	210.7
	Mediano	52.8	210.6
	Desviación estándar	18.1	77.6
	Mínimo	1.2	6.4
	Máximo	107.7	474.2
1953-1970	Promedio	45.1	198.5
	Mediano	45.7	198.7
	Desviación estándar	18.9	81.5
	Mínimo	1.7	7.7
	Máximo	105.4	498.8
1970-1990	Promedio	34.1	161.0
	Mediano	32.9	158.9
	Desviación estándar	17.4	79.3
	Mínimo	1.9	9.8
	Máximo	136.2	579.5
1990-2000	Promedio	17.9	90.2
	Mediano	13.6	72.1
	Desviación estándar	14.3	66.9
	Mínimo	2.0	9.0
	Máximo	75.7	343.8
Total	Promedio	39.7	177.6
	Mediano	39.0	176.4
	Desviación estándar	19.8	84.7
	Mínimo	1.2	6.4
	Máximo	136.2	579.5

Fuente (Connolly, 2012, p. 260)

Otra característica importante de los asentamientos humanos irregulares en la ZMCM es su tendencia acelerada de crecimiento, aunque otros tipos de poblamiento muestran un crecimiento de viviendas adicionales, en los últimos años en las colonias populares y en los pueblos conurbados la tendencia es hacia un poblamiento más intensivo y rápido de las nuevas urbanizaciones formales. En el caso de las colonias populares, esto es válido sólo en los municipios metropolitanos, ya que en la Ciudad de México se continúa la tendencia de construir nuevas viviendas en las colonias ya urbanizadas (Connolly, 2012, p. 261).

Dicha tendencia se ha reforzado en los últimos años con el programa del Gobierno de la Ciudad de México para el mejoramiento y construcción de vivienda nueva en lote familiar y, en general, por el aumento en el precio del suelo, lo que inhibe las nuevas urbanizaciones. De las 69,331 viviendas adicionales en colonias populares registradas en la Ciudad de México entre 2000 y 2005, sólo 568 se ubicaron en AGEB nuevas. En cambio, en los municipios metropolitanos 22% de las

viviendas adicionales registradas en el conteo de 2005 corresponden a nuevas AGEB (Connolly, 2012, p. 261).

Así, las nuevas periferias urbanas aparentemente se están poblando más rápidamente y más densamente, sobre todo por el peso de los conjuntos urbanos y las nuevas colonias populares: ambos en los municipios metropolitanos. Con ello la ciudad se extiende más y más rápidamente hacia la periferia lejana de la ZMCM.

El crecimiento de la vivienda irregular no solo ha sido inconstante en el tiempo, sino también en el espacio, por ejemplo, los conjuntos urbanos que generaron nuevas AGEB entre 2000 y 2005 se ubican en sólo 14 municipios, y de éstos, dos terceras partes de la superficie ocupada corresponden a cinco: Chicoloapan, Cuautitlán, Tecámac, Cuautitlán Izcalli e Ixtapaluca. En el caso de las colonias populares, la concentración es todavía más espectacular, en 2005 las nuevas AGEB correspondientes a colonias populares se desarrollaron en 18 municipios, pero de éstos 38% de su superficie se concentra en Chicoloapan, 9% en Ixtapaluca, 8% en Los Reyes la Paz y Chimalhuacán (es decir, municipios vecinos de Ixtapaluca y Chicoloapan), 7% en Naucalpan y Nextlalpan, 6% en Atenco y alrededor de 3% en Huixquilucan y Nezahualcóyotl. Los demás municipios tienen escaso desarrollo de nuevas colonias populares. De los pueblos conurbados, sólo en Tultitlán y Cuautitlán Izcalli se agregaron más de 200 hectáreas de este tipo de poblamiento (Connolly, 2012, pp. 267-268).

Otra característica importante a señalar es la contribución de tierras ejidales y de suelo de conservación a la superficie destinada a los asentamientos humanos irregulares. De acuerdo con Duhau, citado por Aguilar y Santos, en el periodo 1980-1990 las tierras ejidales proporcionaron en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México el 30% del suelo incorporado al área urbanizada a través de la formación de colonias populares (Aguilar y Santos, 2011, p. 100).

Al analizar la distribución de las tierras ejidales urbanizadas por municipio resulta evidente la concentración de los ejidos urbanizados en pocos municipios. Para conjuntos habitacionales, sólo en Chicoloapan, Huehuetoca, Tecámac, Ixtapaluca, Acolman, Coacalco y Cuautitlán los ejidos han aportado más de 100 hectáreas por cada municipio. En el caso de las colonias populares la concentración del "efecto ejido" es todavía mayor (Connolly, 2012, p. 269).

En Chicoloapan han sido urbanizadas por colonias populares 801 hectáreas de terrenos ejidales certificados, lo que representa 60% de toda la superficie ejidal de nuevas AGEB destinada a este tipo de poblamiento. Otro 12% corresponde a Los Reyes la Paz, con 157 hectáreas de nuevas AGEB de 2005 ocupadas por colonias populares, seguido por Atenco, con 126 hectáreas, e Ixtapaluca con 111 hectáreas. En el caso de las urbanizaciones en torno a los pueblos conurbados, sólo en Tultitlán (228 hectáreas) y Cuautitlán Izcalli (130 hectáreas) hay extensiones significativas de terrenos ejidales certificados que se urbanizaron entre 2000 y 2005. Para el caso de los pueblos no conurbados, la contribución de los ejidos a su urbanización reciente está más distribuida. Sobresalen los municipios de Axapusco (242 hectáreas) y Chiconcuac (108 hectáreas), donde las nuevas AGEB urbanas se asientan en terrenos ejidales prácticamente en su totalidad (Connolly, 2012, p. 269).

La opción abierta a los ejidatarios de enajenar sus terrenos por vía legal efectivamente ha permitido destinar superficies importantes de estos terrenos para la construcción formal de vivienda. Sin embargo, esta opción no ha impedido que se destinen superficies todavía mayores a diversas modalidades de urbanización informal. Incluso, por lo menos entre 2000 y 2005, se ha presentado un auge de nuevas urbanizaciones irregulares en ejidos, sobre todo en Chicoloapan, en los cerros de La Paz e Ixtapaluca, así como en los llanos de Atenco, colindantes con Ecatepec (Connolly, 2012, p. 269).

De acuerdo con la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural, en la década de los años noventa se perdieron 4,796 hectáreas de suelo de conservación a partir de la instalación de nuevos asentamientos humanos irregulares; del 2000 al 2001 se perdieron 213 hectáreas por la misma razón, lo cual ha causado que de cada 100 hectáreas que se urbanizan se pierde el consumo de agua de 2,400 viviendas al año (Aguilar y Santos, 2011, p. 105).

Finalmente es importante destacar que la expansión de los asentamientos humanos irregulares va de la mano con la expansión de la vivienda formal. Chicoloapan es sobresaliente en este sentido, seguido por Ixtapaluca y Cuautitlán Izcalli, donde la construcción de conjuntos urbanos ha ido acompañada por la creación de extensas áreas de nuevas colonias populares. Es decir, la gran oferta de vivienda formal para la población de ingresos medios y medios bajos no ha frenado la formación de urbanizaciones irregulares; todo lo contrario. Lo anterior nuevamente se debe a que dicha vivienda formal no es asequible, por lo que la vivienda irregular se reproduce en la periferia de estos conjuntos habitacionales formales (Connolly, 2012, pp. 267-268).

Los datos anteriores son sólo un ejemplo a grosso modo del crecimiento y consolidación de los asentamientos humanos irregulares como medio para ejercer el derecho a la vivienda asequible para la población de bajos recursos económicos. Ante la imperante necesidad de vivienda y los escasos recursos económicos con los que se cuenta, la vivienda informal parece ser la única opción para ejercer el derecho a la vivienda, derecho que actualmente dicta el sector inmobiliario, desdibujando al Estado como garante del derecho a la vivienda en México.

Capítulo 2. Marco Teórico

Vivienda irregular como un derecho de resistencia

Derechos: La justificación del Estado

Para poder vivir y satisfacer sus necesidades más básicas el ser humano se asocia con sus semejantes; por ello Aristóteles consideraba que el hombre no nace ni puede vivir aislado, sino solamente en sociedad, al irse asociando para satisfacer sus necesidades, los hombres van creando diferentes agrupaciones de las cuales el Estado representa la máxima organización de convivencia humana.

El concepto de Estado como producto social y obra humana ha sido uno de los más complejos objetos de estudio desde la época clásica, la Teoría General del Estado es la rama de las ciencias sociales dedicada exclusivamente a conocer lo estatal, una de cuyas partes fundamentales es la discusión de la justificación del Estado.

La importancia que plantea la discusión relativa a la justificación del Estado es la existencia del mismo, cuando la sociedad pierde la fe en la justificación del Estado como institución, ha llegado la hora de la muerte del Estado. En este sentido, la justificación del Estado es de vital importancia, pues el Estado vive de su justificación, como fenómeno histórico, en cada generación es necesario el planteamiento de la justificación o consagración del Estado (Heller, 1941, p. 152). Para desentrañar la justificación del Estado como fenómeno social e histórico, Heller retoma dos de las principales concepciones sobre la naturaleza del Estado.

La primera concepción es la de los científicos naturalistas, para quienes el Estado es una formación puramente natural, un organismo físico o biológico, sujeto a las leyes que rigen el mundo de la naturaleza, es decir, para los científicos naturalistas no existen diferencias sustanciales entre la sociedad de los animales y la de los hombres, la segunda concepción que Heller retoma es de los espiritualistas y de los idealistas que consideran al Estado como un objeto espiritual o simplemente como una ideología (Treves, 1957, p. 348).

Heller sostiene que las concepciones naturalistas e idealistas, evidentemente opuestas entre sí, son equivocadas, para él el Estado no es parte del mundo de la naturaleza, ni del espíritu y mucho menos de las ideas, sino que pertenece al mundo de la cultura, en el cual los fenómenos de la naturaleza son transformados por la actividad humana y son, por esta misma actividad, encauzados hacia determinados ideales, dirigidos a la realización de ciertos valores espirituales, por lo anterior, Heller concibe al Estado como una actividad humana social, una unidad de decisión y acción "forma de vida humana social: vida en forma y forma que surge de la vida" (Treves, 1957, p. 348).

Derivado de lo anterior, Heller considera que la justificación del Estado no puede explicarse mediante concepciones naturalistas ni espiritualistas, sino que debe valerse de un método intermedio entre estos dos, un método que opere con conceptos que puedan tomar los rasgos característicos de una estructura que se forja a través de la cultura, y que sean, al mismo tiempo, capaces de superar y trascender la individualidad y particular de esa estructura (Treves, 1957, p. 350).

En la búsqueda de respuestas, Heller argumenta que la justificación del Estado no puede explicarse a través de los valores que persigue, puesto que, la relación puede ser positiva o negativa, por ejemplo, las acciones del crimen organizado también hacen referencia a valores, así que, según Hermann Heller, la justificación del Estado no puede ser resuelta con la mera explicación de sus valores (Heller, 1941, p. 151).

Siguiendo este razonamiento, Heller sostiene que la justificación moral del Estado tampoco puede fundamentarse con la mera referencia a la necesidad de su función social en aras de un bien común, debido a qué:

“... una función social podrá hacernos inteligible, explicarnos por qué existe el Estado como institución, pero no justificarnos por qué debe existir la institución Estado. Toda explicación se refiere al pasado; toda justificación, al futuro” (Heller, 1941, p. 152).

Para Heller el Estado como institución se halla justificado en la medida en que representa la organización necesaria para garantizar el derecho en una determinada etapa evolutiva (Heller, 1941, p. 158).

Se entiende por derecho aquellos principios jurídicos que conllevan una supuesta validez ideal y llevan implícito la exigencia de su vigencia social. Sólo como deber ser tiene sentido el deber de estos principios jurídicos, no pretenden una mera validez ideal, absoluta, sino a ser posibles y vigentes (Heller, 1941, p. 157).

Los principios jurídicos reflejan valores intangibles, abstractos y reflejan conclusiones sobre lo que es importante, sus afirmaciones no se juzgan verdaderas o falsas, sino que se validan en función de si reflejan un razonamiento fuerte o débil, persuasivo o no persuasivo, sólido o no sólido, es decir, sobre lo que se considera suficientemente correcto para justificar la imposición de políticas públicas (Liquiti, 2024, pp. 195-196).

Para consagrar la función social del derecho, el Estado crea diversos preceptos jurídicos, es decir, constituye un conjunto de normas jurídicas (Constituciones, Leyes, Acuerdos, políticas públicas, actos administrativos diversos, etc.), que envuelven las actitudes e ideologías de los individuos y posibilitan su desarrollo entre el entorno social, estableciendo, a su vez, el derecho (Vera, 2019, párrafo 3). En función del orden social, el Estado exige el cumplimiento de los preceptos jurídicos normativos, de esta forma el Estado alimenta la creída justificación del orden, formalidad y legalidad, de la cual vive y se alimenta (Heller, 1941, p. 157).

Ahora bien, la certeza del sentido y la seguridad del cumplimiento de los preceptos jurídicos exigen la presencia de un poder autoritario que pronuncie e imponga lo que en una situación concreta tiene que valer como derecho. La sola convicción jurídica no basta para hacer cumplir los preceptos ni para hacerlos valer como derecho, para esto, es necesario que los preceptos jurídicos acordados sean establecidos, aplicados e impuestos por un poder autoritario: el Estado.

La institución estatal se justifica, por lo tanto, por la certeza del sentido y la ejecución del derecho, y del mismo modo que con el aumento del tráfico en las calles hace falta un orden especial y hasta órganos especiales de policía del tráfico, con el progreso de la civilización se vuelve necesaria una organización estatal progresivamente diferenciada cuyo objeto será el establecimiento, la aplicación y la efectividad del derecho (Heller, 1941, p. 159).

Lo anterior, no quiere decir que el Estado tenga que limitar su actividad a la legislación; al decir que el Estado se justifica únicamente en su calidad de organización garantizadora del derecho, se quiere dar a entender que no puede ser justificado más que en la medida en que sirve a la aplicación y efectividad de los principios jurídicos: el derecho (Heller, 1941, p. 159).

El sentido del derecho y el derecho de resistencia

Es importante recordar que los preceptos jurídicos sólo establecen las directrices de los principios jurídicos, no establecen por sí solos la forma de concretarlos, para ello es necesario un amplio consenso, una decisión unánime basada en una concurrencia de intereses, temporal, local y socialmente determinadas (Heller, 1941, p. 158).

La mayoría de los preceptos jurídicos gozan de unanimidad en determinado momento de la historia, hasta que ya no lo tienen, lo anterior como consecuencia de procesos sociales e históricos, mismos que se hacen presentes cada vez con mayor frecuencia en el Estado moderno, en donde surgen con mayor exigencia y notoriedad conflictos entre la certeza del sentido y la ejecución del derecho (Heller, 1941, p. 158).

En otras palabras, los preceptos jurídicos normativos garantizan la legalidad de sus actos, pero no necesariamente la legitimidad de los mismos. Cuando existe un conflicto entre los deberes derivados de los principios jurídicos vigentes, y los deberes derivados de los preceptos jurídicos normativos, la ley puede volverse inaceptable y corrupta desviándose del sentido del derecho que le dio vida. Ante una legislación inaceptable el pueblo podría tomar la opción de resistir, es decir, contravenir lo señalado por el propio Estado, Immanuel Kant denomina el fenómeno anterior como derecho de resistencia (Heller, 1941, p. 161).

Kant sostiene que sólo el legislador puede estimar si una ley concuerda o no con el principio del derecho,

“Si una ley es conforme al derecho (irreprensible) se une a ella la facultad de coaccionar y la prohibición de oponerse al legislador en forma alguna. Por consiguiente, el poder que en el Estado da efecto a la ley es irresistible; de lo contrario no podría existir comunidad de derecho, pues la autorización a resistir ‘acontecería conforme a una máxima que, universalizada, destruiría toda constitución civil’” (Ceballos, 2015, p. 107).

Ceballos nos comenta que, para Kant la idea de que el pueblo pueda ejercer un derecho de resistencia y, más aún, a la rebelión, es totalmente inaceptable, constituyendo el peor y más punible de los delitos en una comunidad, porque destruye los fundamentos del Estado.

“Aparece así el planteamiento del derecho de resistencia. A la pregunta: ¿qué debe hacer el pueblo cuando juzga que se halla bajo una legislación inaceptable, debe acaso resistir? Kant responde tajantemente: ‘no tiene nada que hacer sino obedecer’. La obediencia incondicional es obligatoria porque no se trata de la felicidad de los súbditos ‘sino simplemente, y ante todo, del derecho que por ese medio debe ser garantizado a cada uno’” (Ceballos, 2015, p. 107).

Kant señala que la prohibición de resistir es incondicionada incluso si se violase el pacto originario, convirtiéndose el gobierno en tiránico, pues en una Constitución civil ya establecida el pueblo no tiene más el derecho a determinar la forma en que dicha Constitución debe ser gobernada. Si conservara dicho derecho entonces habría un conflicto consistente en saber, en caso de conflicto, quién decide de qué lado está el derecho; ninguna de las dos partes puede hacerlo sin convertirse en juez de su propia causa (Ceballos, 2015, pp. 106-108).

Podría pensarse que existe una contradicción en el pensamiento de Kant, Vera cita a Onfray para comentar que,

“... si bien es cierto que Kant extendió la invitación a reflexionar, también limitó al prohibir dudar sobre los fundamentos del orden social; de esta manera se comprende que la reflexión requiere el entendimiento, pero para los fines y la acción pública solo nos basta la obediencia. Así mismo, Kant plantea que junto al temor de toda anarquía está vigente la reclamación de libertad y dicha libertad solo se puede conseguir por algún tipo de revolución, pero al mismo tiempo continúa con severidad su postura conservadora, pues ‘El reformismo o la revolución están prohibidos de hecho y, para desactivar toda veleidat reivindicativa, se institucionaliza la caridad en los espíritus y las instituciones que sirven de albergue a estas ideas conservadoras’” (Vera, 2019, párrafo 26).

Siguiendo este razonamiento en el Estado contemporáneo es imposible reconocer un derecho de resistencia y aunque la aseveración anterior parezca escandalosa y hasta absurda, en el día a día los conflictos que pudieran catalogarse como derechos de resistencia suelen pasar desapercibidos ya que generalmente se trata de situaciones que vulneran los derechos de pequeños sectores de la población, y por tanto, no generan la suficiente presión mediática para motivar y promover una revisión a los preceptos jurídicos normativos establecidos, al ser una minoría la afectada, se entiende que el orden establecido se mantiene dentro de los parámetros aceptados para una amplia mayoría de la población, por lo que siguen gozando de un amplio consenso, necesario como ya revisamos, para el consenso de las acciones del Estado.

El derecho de resistencia exige la revisión de los preceptos jurídicos, desde esta posición se vuelve una condición necesaria para la justificación del Estado, porque no es posible ni deseable que en todo un pueblo exista unanimidad perpetua acerca del contenido, vigencia y aplicación de los principios jurídicos vigentes (derechos) (Heller, 1941, p. 161).

Cuando las disposiciones violan o se contraponen al goce de derechos de un gran número de la población, las contradicciones se convierten en un problema público cuya atención exige su inclusión en la agenda pública; aún en estos casos de alta relevancia, la razón de Estado y el derecho positivo calificarían de necesario y adecuado el apego a los preceptos jurídicos exigidos por la seguridad del derecho, sin embargo, según Heller una conciencia jurídica no será digna de tal nombre si no reconoce, en este caso, un trágico conflicto de deberes y si niega a los habitantes el derecho moral a resistir (Heller, 1941, pp. 162-163).

Una concepción del Estado y del derecho que cierra las puertas a toda resistencia, puede considerarse heroica y resistente, sin embargo, según Heller, la verdad es lo contrario:

“Es heroica aquella concepción que no resuelve unilateralmente el conflicto de deberes, sino que reconoce su trágica insolubilidad y, a la par, el derecho moral a resistir.” (Heller, 1941, p. 162).

En este orden de ideas, considero que un derecho de resistencia debe analizarse más allá de una cuestión de orden, formalidad o legalidad y plantearse como un problema de legitimidad y vigencia de los preceptos jurídicos normativos para salvaguardar los derechos que garantiza el Estado.

La discusión sobre el derecho moral de resistencia es en el fondo una provocación sobre el orden, la forma y la justificación del Estado, cuando los preceptos jurídicos normativos son dados por verdaderos e inmutables, se corre el riesgo de confundir el sentido de los principios jurídicos con los preceptos jurídicos normativos.

De pronto pareciera que la justificación del Estado no radica en garantizar los derechos sino garantizar el cumplimiento de los preceptos jurídicos normativos, los cuales se imponen, implementan y se institucionalizan, arraigándose en el tiempo, en el imaginario colectivo y en la forma de garantizar los principios jurídicos, lo cual puede dar cabida a actos inmorales e ilegítimos del Estado que violen los derechos de sus ciudadanos.

El concepto del derecho de resistencia, puede ejemplificarse con la actual situación de la vivienda, ya que como se señaló en el capítulo anterior, casi la mitad de las constituciones del mundo, así como los principales ordenamientos jurídicos existentes establecen una serie de obligaciones estatales relativas a la vivienda, o prevén de manera específica, el derecho a una vivienda adecuada, sin embargo, dichos preceptos jurídicos no han sido capaces de garantizar el principio jurídico del derecho a la vivienda para un sector cada vez más amplio de la población mundial.

La exclusión del derecho a la vivienda a amplios sectores de la población. Un problema público.

Actualmente la mitad de los habitantes del mundo vive en las ciudades, las tendencias muestran que para 2050 serán dos tercios de la población quienes vivirán en estos lugares (SDSN, 2013, p. 03), en este contexto el derecho a la vivienda se convierte en uno de los principales retos urbanos.

Según datos del Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, unos 100 millones de mujeres y hombres en todo el mundo son, literalmente, personas “sin techo”. Viven en condiciones de absoluta pobreza, se ven forzados a dormir al aire libre y a asumir como vivienda formas miserables de cobijo: tugurios, viejos autobuses, aceras, andenes de estación, calles y terraplenes de carreteras, sótanos, escaleras, tejados, cajas de ascensores, jaulas, hojas de plástico, cajas de cartón o refugios de aluminio y lata (Pisarello, 2004, p. 260).

*Figura 2.1. Fotografía
Una madre prepara la comida mientras su hijo duerme en su apartamento de 5 metros cuadrados en Hong Kong.*



Fuente: (Tyrone Siu /Reuters, 2022)

Si la categoría de los “sin techo” se extiende a quienes habitan en viviendas inseguras o temporales, esto es, a quienes ocupan casas o tierras de otros bajo constante amenaza de desalojo, a quienes viven en campos de refugiados porque sus hogares han sido destruidos, o a quienes viven en cobijos temporales, el número de afectados se eleva a 1,000 millones de personas. Además, si en esta cuenta agregamos a aquellos cuyas viviendas no cumplen con lo señalado en los preceptos jurídicos como características de viviendas dignas, aquellos cuyas viviendas carecen de necesidades básicas como suministros de agua, alcantarillado o servicio de recogida de basura adecuados, el número de afectados supera con creces la cifra anterior (Pisarello, 2004, p. 260).

El acceso a la vivienda es un problema presente en todas las ciudades del mundo, datos de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas señalan que en Estados Unidos de América el porcentaje de personas sin hogar se sitúa entre un 1.5 y un 2.5%; en Francia, Alemania y el Reino Unido, alcanza entre el 4 y 12%. Los últimos Informes del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, muestran que el problema ha crecido de manera preocupante incluso en

Canadá, un país que ha ocupado el primer lugar en el Índice de Desarrollo Humano del Programa sobre Desarrollo de Naciones Unidas durante más de un lustro (Pisarello, 2004, pp. 260-261).

Aunque el acceso a la vivienda es un problema mundial, es importante hacer énfasis en el rápido crecimiento poblacional de las áreas urbanas de las ciudades del sur global, cuyos habitantes en su mayoría son de bajos ingresos y en donde según estimaciones se producirá el 95% de la explosión demográfica mundial; basta con decir que actualmente la suma de la población urbana de China, India y Brasil, es casi igual a la de Europa y Norteamérica (Davis, 2006, p. 2).

“Si se tiene en cuenta que las estadísticas disponibles son sólo un reflejo aproximativo de la situación mundial en materia de vivienda, el resultado es dramático, no sólo para los afectados inmediatos sino para los habitantes del planeta en su conjunto. Resignarse a considerar el derecho a la vivienda como un lujo, un privilegio o un hecho afortunado para aquéllos que pueden costearlo representa un ilegítimo ejercicio de determinismo, cuando no de abierto cinismo moral” (Pisarello, 2004, p. 261).

Ante la capitalista política de vivienda, cada vez es mayor el sector de la población que queda excluido de los beneficios de las políticas públicas en materia de vivienda, familias con bajos ingresos o con empleos informales quedan al margen de los programas públicos en materia de vivienda, sin la posibilidad de acceder al sector formal. Para estas familias ejercer el derecho a la vivienda asequible a través de los preceptos jurídicos establecidos se vuelve imposible, ante tal situación el sector informal ofrece la posibilidad de concretar el derecho a una vivienda asequible a través de los asentamientos humanos irregulares.

Alrededor del mundo los asentamientos humanos irregulares son conocidos con varios nombres, por ejemplo: barrios marginales, ocupantes ilegales, chabolas, favelas o puja por villas, y muchas otras terminologías que describen a cada uno en su contexto específico (Attia, Shabka, Shafik y Ibrahim, 2016, p. vii).

En las grandes ciudades latinoamericanas los asentamientos humanos irregulares han sido un elemento estructural vital para garantizar el derecho a la vivienda de la población urbana con menores ingresos, derivado de su situación económica esta población no encuentra alternativa asequible en los preceptos jurídicos normativos y mucho menos en el mercado formal de vivienda, la cuestión económica se vuelve una limitante intraspasable ante el derecho a la vivienda. Los asentamientos humanos irregulares ocupan un espacio donde las políticas públicas y el mercado formal no están presentes, cumpliendo así un rol complementario en el sistema de provisión de vivienda en América Latina (Abramo, 2013, pp. 36-37).

Aunque no hay cifras oficiales, estimaciones de 2007 calculan que aproximadamente el 70% de las viviendas en las ciudades del mundo son viviendas informales, la vivienda informal representa el medio por excelencia para ejercer el derecho a la vivienda para más de 828 millones de habitantes en el mundo (Suhartini y Jones, 2020, p. 239). Los asentamientos humanos irregulares se encuentran presentes en todos los continentes (principalmente en las zonas urbanas), en nuestras ciudades latinoamericanas la vivienda informal representa entre el 50 y el 90% del parque habitacional urbano (Pradilla, 1995, párrafo 12).

Debido a la pluralidad de contextos es difícil atreverse a realizar una caracterización puntual de los asentamientos humanos irregulares; en México podemos comentar de manera general que los asentamientos humanos irregulares se localizan principalmente en tierras asequibles de la periferia de los centros urbanos, abarcando áreas bajo diferentes situaciones de propiedad, el uso de estos espacios se hace mediante operaciones de loteo y de compras no formalizadas y fuera del ámbito normativo, dentro de las cuales las tierras bajo el régimen de propiedad ejidal han tenido un papel destacado. El rango de precios de estos predios puede determinarse por la localización, los niveles de carencia en materia de infraestructuras y equipamientos, la naturaleza privada de las transacciones, la densidad habitacional y el nivel de consolidación urbana alcanzado por cada asentamiento en particular (Duhau, 2013, p. 66).

La oferta de lotes para vivienda se adapta al poder de compra de los adquirentes potenciales no solo mediante el nivel de precios, sino también a través de la evitación de los costos de transacción requeridos en las transacciones formales y del otorgamiento de condiciones flexibles de pago. En un mismo fraccionamiento los lotes pueden ser vendidos en un número variable de cuotas, y el crédito es otorgado sin la exigencia de las garantías y los requisitos habitualmente solicitados para la obtención de un crédito hipotecario formal ya sea privado o público (Duhau, 2013, p. 66).

En este sentido, Duhau cita a Berner para resaltar que:

[...] “los residentes en fraccionamientos irregulares pueden pagar por metro cuadrado lo mismo o incluso más que en un fraccionamiento legal. La mayor ventaja radica en la posibilidad de desarrollo progresivo y mejoramiento paulatino de la vivienda, lo que permite distribuir los costos a lo largo del tiempo. ‘Al final, la diferencia entre los dos sistemas no es el precio en sí mismo, sino el modo en que las familias de bajos ingresos dividen los gastos en vivienda’” (Duhau, 2013, p. 66).

En un principio, los asentamientos humanos irregulares se habitan por personas en la fase temprana de su ciclo vital (parejas jóvenes con o sin hijos) miembros de un sector de la población con bajos ingresos, quienes compran un lote accesible y sin acondicionamiento con el propósito de autoconstruir su vivienda, generalmente provienen de un municipio metropolitano o alguna demarcación territorial de la Ciudad de México y antes de establecerse en un asentamientos humanos irregulares no son propietarios de su vivienda (Duhau, 2013, p. 67), el desarrollo progresivo y el mejoramiento paulatino del entorno es un costo aceptable para los habitantes, quienes ante la imposibilidad de adquirir una vivienda formal consideran a las vicisitudes de los asentamientos humanos irregulares como un sacrificio tolerado para ejercer su derecho a la vivienda.

Los habitantes de los asentamientos humanos irregulares no esperan apoyo gubernamental para introducir servicios y equipamientos urbanos ni para obtener títulos de propiedad, con el paso del tiempo los asentamientos humanos irregulares se consolidan progresivamente a través de la misma informalidad, la introducción de los servicios y equipamientos urbanos dependerá de las gestiones informales que los habitantes realicen ante las autoridades locales y saben que la posibilidad de obtener un título de propiedad depende de la posibilidad de convertirse en beneficiarios de un programa de regularización o bien de favores político electorales (Duhau, 2013, p. 64).

*Figura 2.2. Fotografía
Lomas de San Agustín, Naucalpan, 2012*



Fuente: (Ann Varley, 2020)

Las viviendas que se asientan en los asentamientos humanos irregulares son por la misma naturaleza, consideradas viviendas informales, viviendas de segunda, las cuales son construidas y mejoradas poco a poco, con base en ahorros y préstamos informales y en función de los cambios en el tamaño y la composición del hogar, muchas veces, las viviendas informales suelen incorporar un comercio o taller en la planta baja o los propietarios construyen, en el primer o segundo nivel, uno o más departamentos pequeños o cuartos para arrendamiento debido al crecimiento de la demanda de comercio al menudeo, servicios al consumidor y equipamientos públicos (abarrotes, farmacia, papelería, iglesia, escuela, clínica, etc.), cuya distribución espacial resulta orientada por la emergencia de pequeñas centralidades locales en muchos casos organizadas de forma lineal sobre una o más calles principales por las que circulan las líneas de transporte público (Duhau, 2013, p. 66).

El derecho a la vivienda: un derecho en resistencia

La vivienda informal desempeña funciones críticas en el desarrollo de la Ciudad, gracias a su asequibilidad proporciona una vivienda a la población urbana que los habita; vivienda que por la naturaleza de los preceptos jurídicos en materia de vivienda se convierte en informal y con ello queda excluida de las garantías y alcances del derecho a la vivienda reconocidos por el Estado, presentando un innegable derecho de resistencia en torno al derecho a la vivienda.

La vivienda informal hace explícito el derecho de resistencia, pues surge como respuesta al conflicto entre deberes derivados de los principios jurídicos vigentes (derechos), y los deberes derivados de los preceptos jurídicos normativos; ante una legislación inadecuada e ineficaz la vivienda irregular se establece y consolida a través de procesos que interfieren con el orden, la formalidad y la legalidad establecidas por el Estado, considerándose irregulares negando con ello el ejercicio del derecho a la vivienda de la población que en ellas reside.

Pensar que en algunas ciudades latinoamericanas el 90% de las viviendas son informales (Pradilla, 1995, párrafo 12), es decir, se producen al margen y a pesar de los preceptos jurídicos en la materia, nos muestra una falla en su función principal: garantizar el principio jurídico de la vivienda a la población. Derivado de lo anterior, podemos señalar a la vivienda informal como un ejemplo irrefutable del derecho de resistencia.

La presencia, multiplicación y persistencia de la vivienda informal en las ciudades se está convirtiendo en una característica particular del entorno urbano mundial, desde su primera aparición en el siglo pasado; estas áreas han pasado por diferentes fases de desarrollo, evolucionando y persistiendo en el tiempo, comenzando como espacios totalmente marginados, no reconocidos y denunciados por los gobiernos, hasta alcanzar un reconocimiento casi total en todos los niveles de gobierno (Attia, Shabka, Shafik y Ibrahim, 2016, p. vii). Razón por la cual se han convertido en un problema público que exige la atención del Estado, el cual despliega su aparato administrativo para dar solución en aras de garantizar el principio jurídico del derecho a la vivienda.

Política pública: un instrumento de Estado

Para encauzar el cumplimiento de sus objetivos y garantizar los derechos que son su justificación, un gobierno dirige su actuar mediante varios actos de autoridad, que toman la forma de acciones coactivas, legales, políticas, financieras y administrativas, mismas que tienen diferentes asuntos, fines, instrumentos, destinatarios, duración y alcances; un subconjunto específico y sobresaliente de la acción pública de gobierno son las políticas públicas (Aguilar, 2012, p. 28).

Las políticas públicas (PP) son un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente. Estos conjuntos de acciones constituyen un modo de actuar, un patrón de actuación estructurado, estable, sistemático, que representa la forma en el que el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos (Aguilar, 2012, p. 29).

La idea que envuelve a la PP es dinámica pues enuncia un proceso y su resultado, su campo de acción es vasto pues envuelve a toda la actividad gubernamental, derivado de ello, el campo de estudio de la PP es un punto de encuentro entre el conocimiento científico y su aplicación a la solución de problemas públicos específicos, en donde el carácter público tiene una connotación que va más allá de los preceptos jurídicos normativos, es decir, no hace referencia únicamente a lo estatal; lo público de la PP significa el encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social; hace referencia al gobierno desde un contexto de pluralidad amplia (Cabrero, 2000, pp. 190-193).

Para analizar el proceso de las PP, el enfoque clásico propone seis pasos generales (Liquiti, 2024, p. 198):

1. Definición del problema.
2. Diseño de la PP.
3. Selección de criterios de evaluación.
4. Proyección de los resultados.
5. Confrontación de costos.
6. Informe de resultados.

Para efectos del presente trabajo, el análisis realizado en torno a la vivienda irregular como expresión del derecho de resistencia se vincula a dos aspectos fundamentales de las políticas públicas de vivienda: 1) los principios jurídicos que las sustentan y dan sentido, y 2) la forma en la que se plantean sus objetivos a través de los preceptos jurídicos. Ambos aspectos son parte sustantiva del segundo paso en el análisis: El diseño de la política pública.

El diseño de la PP refleja decisiones en torno a principios jurídicos es decir decisiones sobre valores, decidir sobre la población destinataria de una PP, sobre el equilibrio entre la coerción y la flexibilidad dentro de una política, y sobre los comportamientos que se incentivarán y desincentivarán con la política es en gran medida una tarea normativa (Liquiti, 2024, p. 198).

El análisis en torno a las contradicciones derivadas entre principios y preceptos jurídicos podría mejorar el diseño de las PP políticas argumentando que la tarea principal de un analista de políticas es “revelar y aclarar las disputas de valores subyacentes para que las personas puedan ver dónde difieren y avanzar hacia una cierta reconciliación” (Liquiti, 2024, p. 197). Este enfoque abona a la diferenciación en cuanto a principios y preceptos jurídicos, los preceptos jurídicos describen cómo se entiende que funciona el mundo, mientras que los principios jurídicos se centran en cómo debería funcionar. La falta de atención al dualismo hecho/valor puede impedir el análisis de políticas cuando existe la confusión entre el problema del "ser/deber" (Liquiti, 2024, p. 195).

La atención al conflicto señalado anteriormente, implica que la PP debería suponer un sistema abierto de toma de decisiones en donde la posibilidad de imponer la lógica y los valores de uno de los participantes es casi inexistente y en el que la hechura de las PP se hace incrementalmente porque existen restricciones formales e informales en la arena pública que así lo determinan. Existe, además, una proclividad a la participación ciudadana, en teoría al menos, todos pueden jugar, todos tienen fichas, y sin un proceso de “ajuste mutuo” no hay política posible, no hay acción gubernamental viable (Cabrero, 2000, p. 193).

En este “ajuste mutuo”, en esta búsqueda de consenso necesaria para lograr una concurrencia de intereses es en donde el objeto de la PP se vincula con la garantía de los derechos, y se perfila como una herramienta útil para revisar la vigencia de los principios jurídicos y los preceptos jurídicos, para poder entender los derechos de resistencia y abonar a la siempre necesaria revisión de la justificación del Estado.

La discusión del “ajuste mutuo” en toda PP gira en torno a un problema y su solución, como bien nos señala Aguilar “problema” significa una valoración, mientras “respuesta” significa un juicio de hecho. Una situación social es calificada como problema debido a sus efectos en la vida de las personas, se considera opuesta, contradictoria o alejada al orden establecido, por lo que se la descalifica y se exige que sea solucionada o removida; lo anterior quiere decir, que las percepciones sobre el “problema” y su “respuesta” se definen de acuerdo a experiencias personales, construcciones sociales que varían de acuerdo a la realidad que se viva, estas realidades determinarán la naturaleza y el alcance de los “problemas” así como el objeto y los instrumentos de las “respuestas”, ya que los fenómenos sociales no se perciben de manera homogénea en el espacio ni en el tiempo (Aguilar, 2012, p. 33).

Idealmente el debate del “ajuste mutuo” necesario para lograr el consenso de las acciones del Estado, se lleva a cabo en un plano democrático en el cual participan todos los jugadores con fichas suficientes para jugar, en un ambiente con pesos y contrapesos efectivos para evitar la supremacía de ciertos grupos en las diversas etapas de la PP (definición de la agenda; formulación y diseño; implementación y evaluación); este ideal ha sido difundido y generalizado a través de escritos cuya referencia son modelos de países del norte global, países con territorios diferentes a los contextos del sur global como el mexicano, por lo que el intento de imitar el modelo de políticas públicas del norte global sin complementarlo con otras dimensiones de análisis, hace que el modelo pierda capacidad explicativa (Cabrero, 2000, pp. 190-218) y resolutive.

En territorios como el de la Ciudad de México, no son las reglas formales del juego (los preceptos jurídicos) las que prevalecen para acceder al derecho a la vivienda, en cambio han sido las reglas informales las que han permitido que la mayoría de la población de la Ciudad acceda a una vivienda, profundizando el derecho de resistencia en la materia.

Cuando la PP como precepto jurídico parte desde un ideal descontextualizado y no desde un “ajuste mutuo” con los verdaderos actores del juego, el resultado es un alcance limitado y el consecuente fracaso de la PP; la visión capitalista de los países del norte global al problema público de vivienda ha presentado una sola visión del “problema” y de la “solución”, por ello es fundamental que la construcción de PP para los problemas del sur global surjan desde una visión endógena, debido a que los problemas y las soluciones se conciben de diferente forma de acuerdo a sus realidades y a sus construcciones sociales.

Al ser construcciones sociales, los “problemas” objeto de la PP son fenómenos complejos que se extienden de forma diferenciada en el tiempo y el espacio, por lo que es lógico pensar que requieren de diversos enfoques para lograr un “ajuste mutuo” que encauce el entendimiento y posterior atención de los problemas públicos, una la mirada unilateral y reduccionista a los problemas públicos tendrá graves problemas de sesgo y con seguridad quedará lejos de formular una respuesta “idónea” (Aguilar, 2012, p. 33).

Concepto de territorio y enfoque territorial en la Política Pública

Ya que los fenómenos sociales no se perciben de manera homogénea en el espacio ni en el tiempo, el enfoque territorial resulta de suma relevancia a la hora de esbozar un “ajuste mutuo” para la orientación de las PP. El territorio entendido más allá de un espacio contenedor es ahora una referencia inexcusable en los análisis de los procesos de índole socio espacial y es frecuentemente utilizado como un eje vertebrador para responder a problemas sociales.

Retomando las ideas de Morales y Jiménez (Morales y Jiménez, 2018, pp. 13-21), así como lo señalado por Sánchez (Sánchez, 2020, pp. 516-518), para efectos de este trabajo se entenderá al territorio como una construcción social que se estructura a partir de relaciones históricas entre los seres humanos, por lo que el territorio se expresa a través de una red de relaciones sociales y se transforma históricamente debido a los cambios en esa misma red de relaciones sociales que ocurren en las dimensiones espacio y tiempo generando profundos sentimientos de identidad; por lo que el territorio es un espacio apropiado socialmente sumamente cargado de cultura a través de la que se expresan valores y normas interiorizadas por sus propios miembros, conformando un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos, relaciones sociales, instituciones y formas de organización propias, tejiendo un entramado socio institucional característico, que lo define y lo delimita para diferenciar a sus miembros de los otros².

El enfoque territorial propone procesos alternativos de desarrollo, que van en dirección opuesta al modelo hegemónico, centralizado y exógeno; propone anclarse a las realidades geográficas, históricas y sociales de los territorios; buscar valorar los recursos y el patrimonio local y dar protagonismo a sus propias comunidades; así como formar espacios de gobernanza descentralizada (Antunes, 2021, p. 5) en el que la diversidad de actores presentes en los territorios promuevan el desarrollo basado en prácticas endógenas (que emergen de los intereses de los actores locales y que están adaptadas territorialmente), así como de dinámicas participativas e intersectoriales, que integran las dimensiones económica, social, ambiental, cultural, política e institucional de los territorios (Antunes, 2021, p. 2).

La omisión del enfoque territorial en materia de Política Pública ha provocado que la discusión y las decisiones en torno a los problemas públicos se realicen bajo criterios unilaterales, jerárquicos y centralizados, generando con ello visiones que no responden a lo específico de los problemas públicos, por lo que conciben respuestas insuficientes e ineficientes que pueden producir efectos contraproducentes en los territorios.

Ya que las PP son un plan de acción con una clara orientación de cambio e incidencia, la orientación que de ellas se desprenda es vital en la configuración de los territorios, por lo que el diagnóstico previo a implementar una PP es de suma importancia, si no se consideran adecuadamente las particularidades de los territorios, las PP pueden presentar grados diferenciados en el alcance de sus objetivos, limitando con ello el acceso a los derechos.

² Es importante no confundir el término de territorio con el de región, pues esta última es una concepción utilizada en términos administrativos y se relaciona con agrupamientos delimitados por homogeneidad geográfica y/o por criterios de demarcación políticos-administrativos.

Reconocer el análisis de las relaciones sociales y de poder que configuran a los territorios como una oportunidad para propiciar cambios dirigidos en los territorios es un objetivo de la PP con enfoque territorial que busca:

“... contribuir a la dinamización de espacios para el intercambio de información, conocimientos y tecnologías que impulsen procesos de innovación, respondiendo a las necesidades de un territorio como construcción social, identificando las oportunidades de transformación e incorporando los saberes e intereses locales para el desarrollo sostenible” (Sánchez, 2020, p. 525)

Para generar respuestas efectivas y de incidencia ante los problemas públicos se requiere que las PP consideren fundamentos de índole territorial, como la heterogeneidad de actores, intereses y disputas de poder involucradas en los territorios, ello implica cambiar la concepción de territorio como una superficie del planeta o una mera circunscripción político administrativa.

Para estudiar a los territorios es necesario comprender las relaciones sociales que los configuran, en aras de sistematizar dichas relaciones Morales y Jiménez proponen el análisis de los fundamentos del enfoque territorial: los actores; las dimensiones territoriales y las escalas espaciales y sus niveles. A continuación, se sintetiza lo que estos autores entienden por cada uno de los fundamentos del enfoque territorial.

- Los actores

Cualquier relación social inscrita en los territorios involucra actores que operan desde distintos niveles, su estudio es relevante ya que la actuación e influencia de los actores no se limita al ámbito de su nivel particular, los actores locales influyen y son influidos por los actores nacionales e internacionales.

Todo actor involucrado en los procesos territoriales debe ser considerado en la tarea de explicar la trama de relaciones que lo configura, es importante hacer énfasis en el carácter de involucrado, porque ser actor de un territorio va más allá de habitarlo, los actores se establecen de acuerdo a criterios basados en los vínculos que tienen con los procesos que conforman los territorios, vínculos que estructuran los territorios de acuerdo a su orientación o intencionalidad.

Es imprescindible analizar las relaciones de los actores, residentes y no residentes del territorio porque el análisis de sus relaciones ofrece información valiosa para entender el inicio, evolución y consolidación de los problemas públicos, lo que puede permitirnos orientar acciones de PP encaminadas a garantizar los derechos para la población.

Aunque para el enfoque territorial es importante que todos los actores locales de un territorio participen en la construcción social de una PP, debe entenderse que no todos los actores tienen el mismo nivel de incidencia sobre el territorio, por ello, es importante identificar a aquellos actores que tienen una incidencia efectiva, lo que significa estrictamente relacionar a quienes forman parte de la elite regional o local en particular aquellos que manifiestan cierta orientación y se involucran de manera activa, consciente e intencionada en los asuntos públicos del lugar donde habitan y, por ello, abonan a la construcción de un proyecto de desarrollo territorial.

La participación de los actores relevantes en la construcción de la PP facilitará su interiorización en el territorio, permitiendo la apropiación de las PP, así como la participación activa de la comunidad favoreciendo el inicio de procesos de desarrollo equitativos y sostenibles en el tiempo, abonando a procesos más horizontales y locales con lo que se busca convertir a los actores en algo más que los beneficiarios de la PP y volverlos en agentes y promotores de proyectos colectivos a través de la valoración y movilización de los recursos de su territorio.

- Las dimensiones territoriales

Las dimensiones territoriales pueden entenderse como las diferentes caras que convergen y se manifiestan en un territorio entendido como construcción social (ambiental, cultural, económica, etc.).

El estudio de las dimensiones territoriales permite analizar problemas e identificar los diversos factores que inciden en él, no para clasificar la índole del problema sino para entender que en un territorio la naturaleza de los problemas enfrenta mucho más que una visión de enfoque superficial, sino que al ser una construcción social el problema es visto y construido desde varias dimensiones en donde cada una de ellas no tiene límites claros, sino que convergen y conviven dentro de otras.

El estudio de las dimensiones territoriales es vital para un análisis integral de los territorios, sin embargo, ha sido poco abordado ya que no es fácil consolidar un estudio en el cual se construyan valoraciones articuladas y no sólo yuxtapuestas de dichas dimensiones (Morales y Jiménez, 2018, pp. 33).

Generalmente las dimensiones territoriales se estudian por separado en un intento por clasificar la naturaleza de los problemas públicos, sin embargo, al hacer esto también se limita la solución de los problemas públicos a una sola dimensión territorial, excluyendo las demás que en conjunto construyen el territorio. La visión sectorial excluye y separa y se intenta superar mediante el análisis integral del enfoque territorial.

Este enfoque permite avanzar en vincular las facetas en tanto se conciben dentro de un constructo social al considerar que "... las dimensiones no se refieran a una clasificación de los problemas territoriales, más o menos justificada, sino que correspondan a la perspectiva general que los actores asumen explícitamente al vincularse a aquellos. Las dimensiones expresan, de esa forma, rasgos observables provenientes de las perspectivas asumidas por los actores." (Morales y Jiménez, 2018, p. 34).

La integración de los problemas desde las diferentes perspectivas de los actores hace que confluyan diversas aristas de un problema, cada actor se involucra desde diversas perspectivas que confluyen y construyen el problema público, así la PP puede tomar estas diferentes interacciones y observar el perfil multidimensional del problema. Como se señala al principio, la justificación del Estado tiene que estar en constante planteamiento, al igual que sus preceptos jurídicos y los instrumentos a partir de los cuales se materializa el quehacer gubernamental.

La forma en la que los actores conciben los problemas públicos define las dimensiones de los mismos, y acotan los términos en los que debe ser discutido un problema público, lo cual puede establecer condiciones sesgadas en el análisis de dichos problemas. Dado que los territorios son construcciones sociales, las dimensiones territoriales de un problema son múltiples y no siempre una dimensión se presenta en el mismo nivel de intensidad e importancia que otra, ya que el territorio es un constructo social, la evolución de las dimensiones implica un cambio en la visión y en la forma de nombrarlos.

El enfoque territorial puede ayudar a trascender la habitual yuxtaposición de las dimensiones que caracterizan las PP concebidas desde un enfoque sectorial para avanzar hacia una lógica de intususcepción. Podría acuñarse el término interdimensionalidad, para subrayar el afán de articular las dimensiones en torno a problemas, más que agregarlas como componentes tratados de manera independiente (Morales y Jiménez, 2018, p. 39).

- Las escalas espaciales y sus niveles

En términos simples las escalas son un intento de abstraer el espacio geográfico entendido como un contenedor de sucesos, la abstracción se realiza en términos numéricos y cuantitativos con el objetivo de obtener una equivalencia estándar que pueda utilizarse para representar el espacio en términos comparables con realidades que podamos medir y comprender con mayor facilidad.

En cuanto a los niveles, ellos corresponden a las unidades de esas escalas. En México, por ejemplo, el primer tipo de escala representa órdenes de gobierno y tiene como niveles el federal, el estatal y el municipal; en el caso de una escala basada en un análisis funcional, algunos estudios han identificado los niveles siguientes: macro y meso regiones y sistemas urbano rurales (Morales y Jiménez, 2018, p. 46)

El enfoque territorial da un plus a la visión tradicional de escala y retoma la visión del territorio como una construcción social; la escala territorial se entiende como una abstracción de la realidad configurada a través del tiempo por relaciones sociales de diversas índoles y debido a esta naturaleza la abstracción va más allá de términos numéricos y cuantitativos y se basa en cuestiones que tienen que ver con relaciones sociales, por lo que las escalas espaciales son de índole política, cultural, social, administrativa, etc., en un mismo territorio confluyen múltiples escalas espaciales y sus niveles.

Lo anterior pone de relieve que cualquier problema público ocurre en algún nivel de una escala espacial, sus causas y sus efectos pueden repercutir a su vez en múltiples escalas y niveles, por lo que una PP con enfoque espacial requerirá de un análisis más amplio de las causas y repercusiones en términos de analizar un problema y sus posibles respuestas en términos multiescalares.

Además de las repercusiones multiescalares y multiniveles, considerar las escalas espaciales es importante debido a que los actores se ven influidos y actúan según el nivel de escala espacial en la que se encuentran, el enfoque territorial considera que cada actor aprecia, participa y se involucra en los problemas desde la escala y el nivel en el que se encuentra, por lo que los niveles y escalas territoriales condicionan la apreciación de los problemas públicos por parte de los actores.

La influencia de las escalas espaciales y sus niveles en los actores tiene que ver con la relación entre ellos, las escalas espaciales y sus niveles son construcciones sociales que se forjan a través de la historia, se construyen a través de los años, forjando identidad y un sentido de pertenencia entre los actores (como la Unión Europea) y dado que se construyen socialmente, sus reconfiguraciones cambian a través del paso de los años.

Debido a que las escalas territoriales son dinámicas, se recomienda no considerarlas como inmutables y únicas. Las escalas más comunes (nacional, estatal, municipal), son solo una abstracción de la realidad, por lo que lo ideal sería realizar un diagnóstico adecuado para precisar la escala pertinente para analizar un problema público, considerándolo en su contexto histórico y social y viéndolo más allá de un evento en el espacio.

El territorio de la informalidad

En torno a la vivienda irregular se ha conformado un territorio en donde las prácticas que hacen posible el derecho a la vivienda para casi el 90% de las ciudades latinoamericanas (Pradilla, 1995, párrafo 12) se han consolidado. Este territorio no sólo no se ha considerado para garantizar el derecho a la vivienda, sino que se ha invisibilizado, propiciando un derecho resistencia entorno al derecho a la vivienda.

El enfoque territorial presenta un acercamiento idóneo para abordar el problema público de la vivienda irregular, ya que concibe a las diferencias de los territorios como una fortaleza de los mismos y no como fallas, lo que coincide con el reclamo del derecho de resistencia al observar en las diferencias una oportunidad para la mejora constante de la acción gubernamental con el objetivo de incidir positivamente en los territorios. El enfoque territorial podría ser un marco conceptual que permita enmarcar un reclamo legítimo del derecho a la vivienda en territorios informales.

Para entender los territorios donde se alberga la vivienda informal, es necesario comprender la lógica de la informalidad para lo cual se tomará el enfoque propuesto por Ananya Roy, que describe a la informalidad como un modo de urbanización; una lógica de organización, un sistema de normas, modelos, formas o métodos que gobiernan el proceso de transformación urbana en sí mismo (Roy, 2005, p. 3), Roy concibe a la informalidad como una serie de transacciones que conectan diferentes procesos que se manejan y fluyen entre la formalidad y la informalidad.

Para Roy, el Estado es quien establece los preceptos jurídicos que establecen qué es lo formal y por ende lo que no lo es, es el mismo Estado a través del orden jurídico quien proclama la informalidad, es el Estado quien establece la legitimidad y la vigencia de lo formal con lo que establece el orden y con ello la exclusión de lo que se posiciona fuera de los preceptos jurídicos como informalidad, que no es lo que precede al orden sino lo que resulta de su suspensión (Roy, 2005, p. 5).

En este sentido, la PP que se desprende de este marco, parte del supuesto de que es el aparato planificador y legal del Estado el que tiene el poder no sólo de determinar qué es informal y qué no lo es, también determina sus categorías y alcances y quizá lo más importante, determina qué formas de informalidad prosperarán y cuáles desaparecerán. El poder del Estado es reproducido a través de la capacidad de construir y reconstruir categorías de legitimidad e ilegitimidad,

formalidad e informalidad lo que implica una pugna de actores a la hora de decidir tales categorías (Roy, 2005, p. 5).

El estudio de la vivienda informal como derecho de resistencia a través del enfoque territorial puede tener una relevancia considerable para la formulación de PP, pues considera nuevas categorías de análisis y considera las experiencias y visión de las construcciones sociales que configuran los territorios informales.

El territorio informal en el que se encuentra la vivienda informal es un territorio en donde se vinculan diversos actores en diversas dimensiones y escalas en que son más amplios que los considerados en los preceptos jurídicos normativos y que representan campos complejos de política cuya atención requiere vincular, integrar para poder hacer realidad el derecho a la vivienda del territorio informal.

La actual política de vivienda contempla sólo un territorio, atiende una sola visión del problema público, al hacerlo asume que una sola respuesta es acorde para la diversidad de territorios que concluyen en la ZMCM considerando al territorio como un espacio neutral y homogéneo.

El enfoque territorial puede ser un enfoque útil a la hora de proponer e imaginar una PP para la vivienda irregular que busque garantizar el principio jurídico del derecho a la vivienda para la población que las habita.

Capítulo 3. Análisis del problema

Contradicciones territoriales en el derecho a la vivienda

El derecho a la vivienda como principio jurídico a través de las escalas territoriales y sus niveles

El derecho a la vivienda como principio jurídico se encuentra establecido en diferentes ordenamientos normativos, en términos territoriales podemos asociar dicha normatividad con la manera en la cual se ordenan y despliegan para su ejecución en el territorio, para ello resulta útil el concepto de escala territorial.

Recordemos que la escala territorial es un intento por abstraer el espacio geográfico con el objetivo de reducirlo en términos que los humanos podamos comprender, es decir, creamos conceptos para manejar el espacio, en este sentido una escala territorial muy común utilizada por los gobiernos son los órdenes de gobierno, mediante los cuales se ordena el espacio geográfico de acuerdo a la extensión del mismo, en este sentido, los niveles de dicha escala, es decir, sus unidades de medida son de manera general los niveles, internacional, federal, estatal y municipal (local).

El ordenamiento normativo en materia de vivienda se decanta a través del territorio siguiendo la lógica de los niveles territoriales, de manera general en el entendido de que el nivel con mayor jerarquía es el internacional, seguidos del federal, el estatal y finalmente el nivel municipal, cada uno actuará según la competencia que la norma señala procurando siempre la coordinación y congruencia entre los diferentes niveles de gobierno.

A nivel internacional, el ordenamiento normativo en materia de vivienda establece la definición y las características que debe garantizar el derecho a la vivienda como derecho humano, recordemos que el objetivo de los principios jurídicos es establecer el deber ser, la concepción ideal, el marco de referencia máximo y al mismo tiempo el objetivo que se desea alcanzar. Se espera que el ordenamiento normativo internacional sienta las bases para que los diferentes gobiernos en el mundo legislen en congruencia con lo pactado internacionalmente, de acuerdo a cada contexto específico, pero sin vulnerar lo establecido por el primer nivel de la escala territorial.

A continuación, se realizará una revisión del ordenamiento normativo en materia de vivienda desde un enfoque de principio jurídico con el objetivo de analizar la concepción del derecho a la vivienda en México a través de sus escalas territoriales.

- Nivel internacional

En el nivel internacional la vivienda figura como concepto en el artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos desde 1948, sin embargo fue hasta 1966 con la aprobación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³ que se declaró la necesidad

³ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales desarrolla el contenido específico de la Declaración Universal de Derechos Humanos y es considerado un instrumento para regular la protección de los derechos que de ella se derivan.

de una vivienda adecuada como parte fundamental del derecho a un nivel de vida adecuado, lo anterior en el artículo 11 del anterior Pacto, con ello quedó establecido la obligatoriedad y el reconocimiento para los Estados que, como México manifestaron su consentimiento de quedar vinculados al Pacto.

Derivado de lo anterior y debido a la creciente atención internacional en materia de vivienda; diversos tratados y acuerdos regionales han surgido para establecer las pautas de lo que debe considerarse como el derecho a la vivienda, contribuyendo a aclarar el alcance de la definición del derecho a la vivienda adecuada como principio jurídico.

Las características del derecho a una vivienda adecuada se definen principalmente en la Observación general N° 4 del Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a una vivienda adecuada y en la Observación general N° 7 sobre desalojos forzados (ONU, 2010, p. 3); de manera general los principales criterios que una vivienda debe considerar para poder considerarse como vivienda adecuada son:

- La seguridad de la tenencia: seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.
- Disponibilidad de servicios e infraestructura: acceso al agua potable, instalaciones sanitarias, energía para cocción, calefacción y alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.
- Asequibilidad: costo que no ponga en peligro o dificulte el disfrute de otros derechos.
- Habitabilidad: seguridad física y espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.
- Accesibilidad: tomar en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.
- Ubicación: acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, así como estar ubicada en zonas libres de contaminantes o peligro.
- Adecuación cultural: toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.

Podemos destacar que el nivel internacional pone la vara alta sobre lo que se debe considerar como derecho a la vivienda, bajo el adjetivo de “adecuada” el derecho a la vivienda es vasto y diverso en cuanto a su alcance pues considera elementos no sólo de habitabilidad, sino de costo, servicios y hasta elementos culturales.

- Nivel federal

Por lo que respecta al nivel federal, el ordenamiento jurídico de mayor jerarquía en México es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que, aunque promulgada en 1917 no fue hasta 1983 que se adiciona al artículo 4º el párrafo séptimo para establecer que: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.

Lamentablemente lo señalado en el párrafo anterior es todo lo que a nivel constitucional se puede relacionar con la concepción del derecho a la vivienda; aunque garantizado a toda familia, la concepción de la vivienda se reduce a digna y decorosa, lo cual es vago y limitado y, ya que no existe un apartado constitucional que defina lo que se entiende por vivienda digna y decorosa, la Ley de Vivienda puede ser de utilidad a la hora de ampliar el derecho a la vivienda en México como principio jurídico.

La Ley de Vivienda es la Ley reglamentaria en materia de vivienda y se deriva del ya mencionado artículo 4º, párrafo séptimo de la Constitución Política; tiene por objeto establecer y regular la política nacional, los programas, instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de lo que la Constitución denomina vivienda digna y decorosa.

Según el Artículo 2 de la Ley de Vivienda, la vivienda se considerará digna y decorosa cuando:

“... cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.”.

Adicional a lo anterior, podemos señalar que, en cuanto a principio jurídico, la Ley de Vivienda establece que el derecho a la vivienda debe aplicarse bajo principios de equidad e inclusión social para que toda persona, sin importar su origen étnico, género, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias o el estado civil pueda ejercer su derecho constitucional a la vivienda.

Comparando la concepción del principio jurídico de la vivienda a nivel internacional y a nivel federal, podemos destacar el notorio cambio de los adjetivos, mientras que a nivel internacional se habla de “vivienda adecuada” a nivel federal en México se hace mención a “digna y decorosa”, este cambio de adjetivos se acompaña por un primer candado ya que se entiende que la vivienda se considerará como tal y se garantizará como derecho siempre que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables.

- Escala Estatal y municipal

Debido a los alcances de este trabajo y de acuerdo a lo señalado en la problemática, se analizará el principio jurídico de la vivienda a nivel estatal en la Ciudad de México.

Siguiendo con la tendencia mundial, la población de México es mayormente urbana, la relevancia de analizar el caso de la Ciudad de México se debe a la importancia que la entidad ejerce sobre el país, tan sólo en términos poblacionales la Ciudad de México es la Ciudad más poblada del país y es una de las 10 ciudades más pobladas del mundo, por lo que la presión en términos de vivienda es determinante para el gobierno estatal.

En términos metropolitanos, la Ciudad de México cuenta con más de 607 mil hectáreas de extensión territorial y 9 millones de habitantes, lo que representa el 25% de la extensión territorial y el 43% de la población de la ZMCM.

Con el objetivo de garantizar los derechos humanos a su población, la Ciudad de México publicó en 2017 su propia Constitución Política.

A diferencia del nivel federal, en el nivel estatal que representa la Ciudad de México, podemos encontrar que el principio jurídico de la vivienda se encuentra con una mayor desagregación y cuenta con mayores elementos, es el Artículo 9, fracción E de la Constitución Política de la Ciudad de México que establece lo siguiente:

“E. Derecho a la vivienda 1. Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada para sí y su familia, adaptada a sus necesidades. 2. Las autoridades tomarán medidas para que las viviendas reúnan condiciones de accesibilidad, asequibilidad, habitabilidad, adaptación cultural, tamaño suficiente, diseño y ubicación seguros que cuenten con infraestructura y servicios básicos de agua potable, saneamiento, energía y servicios de protección civil. 3. Se impulsarán planes accesibles de financiamiento, medidas para asegurar gastos soportables y la seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda. 4. Se adoptarán medidas, de conformidad con la ley, contra el desalojo arbitrario e ilegal de los ocupantes de la vivienda.”

A nivel municipal y aunque la Constitución Política de la Ciudad de México establece que será a través de los programas de gobierno que las alcaldías⁴ establecerán las metas y objetivos de la acción pública en el ámbito de las demarcaciones territoriales, para dar cumplimiento a lo establecido en la Constitución Política de la Ciudad de México, no se encontró información actualizada y/o disponible sobre los programas de gobierno en los cuales se pudiera conocer lo que se define como derecho a la vivienda en cada una de las 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Aunque no tenemos una referencia clara del principio jurídico de la vivienda a nivel municipal, podemos realizar una conceptualización propia de lo que se considera según la normatividad en la materia como derecho a la vivienda para cada una de las 16 alcaldías de la Ciudad de México, para lo anterior, me resulta preciso destacar de manera concisa los principales elementos del concepto del derecho a la vivienda en cada uno de los niveles de gobierno.

⁴ En la Ciudad de México, las alcaldías son el símil de los municipios, por lo que se entenderá que las alcaldías son el último nivel del nivel de gobierno en la Ciudad de México.

Figura 3.1. Tabla
Elementos del principio jurídico de Vivienda en México.

Nivel	Adjetivos para vivienda	Elementos
Internacional	Vivienda adecuada	<ol style="list-style-type: none"> 1. Seguridad de la tenencia. 2. Disponibilidad de servicios e infraestructura. 3. Asequibilidad. 4. Habitabilidad. 5. Accesibilidad. 6. Ubicación. 7. Adecuación cultural.
Federal	Vivienda digna y decorosa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda. 2. Cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción. 3. Salubridad. 4. Espacios habitables y auxiliares. 5. Servicios básicos. 6. Seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión. 7. Prevención de desastres y prevención física ante riesgos. 8. Aplicarse bajo principios de equidad e inclusión social.
Estatad	Vivienda adecuada para sí y su familia, adaptada a sus necesidades	<ol style="list-style-type: none"> 1. Accesibilidad 2. Asequibilidad 3. Habitabilidad 4. Adaptación cultural 5. Tamaño suficiente 6. Diseño y ubicación seguros 7. Infraestructura y servicios básicos de agua potable, saneamiento, energía y servicios de protección civil. 8. Seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda. 9. Medidas contra el desalojo arbitrario e ilegal de los ocupantes de la vivienda.

Fuente. Elaboración propia con datos de diversa normatividad mexicana en materia de vivienda.

Basado en la anterior información, tenemos que para las 16 alcaldías de la Ciudad de México, la normatividad en la materia concibe un derecho a una vivienda adecuada, digna y decorosa para sí y toda la familia; vivienda que deberá cumplir con criterios de asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, salubridad, servicios básicos, adaptación cultural; así como atender elementos contra el desalojo arbitrario e ilegal, la prevención de desastres, sin omitir que este derecho deberá aplicarse bajo principios de equidad e inclusión social.

El derecho a la vivienda como precepto jurídico a través de las escalas territoriales

Ahora bien, después de la concepción desprendida del derecho a la vivienda como principio jurídico, es menester realizar la revisión de los preceptos jurídicos (leyes y políticas públicas) en los cuales el Estado Mexicano se apoya para que sus principios jurídicos se cumplan.

En aras del orden social el Estado debe asegurarse que los preceptos normativos mantengan el espíritu y la vocación de los principios jurídicos, como bien señala Heller, el orden que de ello se desprende da lugar a la legalidad y la formalidad, de los cuales la justificación del Estado vive y se alimenta.

En un Estado de derecho ideal debería ser suficiente la garantía de los derechos a nivel constitucional, el elevar los derechos a un rango constitucional es la expresión máxima de la salvaguarda de los derechos, sin embargo, la hipótesis que este trabajo sostiene es que como principio jurídico, el derecho a la vivienda en la Ciudad de México presenta contradicciones en sus preceptos jurídicos normativos; a medida que estos preceptos se decantan a través de las escalas territoriales alteran el significado del derecho universal de acceso a la vivienda, dando lugar al ejercicio de un derecho de resistencia de amplios sectores de población con bajos ingresos que se expresa en el fenómeno de la vivienda informal.

Para comprobar la anterior hipótesis, se procederá a examinar la legislación en materia de vivienda a través de las escalas territoriales internacional, nacional y estatal, para después analizar la política pública que de ellas se desprende, con el objetivo de identificar las contradicciones que se presentan entre principios y preceptos jurídicos, así como las consecuencias de dichas contradicciones.

- Escala internacional

El derecho a la vivienda adecuada se formaliza a través de varios preceptos jurídicos de derechos humanos a nivel internacional, dado que es un derecho transversal, diversas disposiciones jurídicas contienen disposiciones específicas en materia de vivienda, entre las que destacan la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como diversos estatutos en materia de trabajo, discriminación racial, niños, personas con discapacidad, refugiados, migrantes, pueblos indígenas, personas civiles en tiempo de guerra, entre otros.

A nivel regional, el derecho a una vivienda adecuada está reconocido en el Convenio Europeo relativo al Estatuto del Trabajador Migrante (1977), la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño Africano (1990) y la Carta Social Europea revisada (1996). Si bien el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950), la Carta Social Europea (1961), la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) y la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (1981) no se refieren explícitamente al derecho a una vivienda adecuada, la jurisprudencia ha derivado su protección del disfrute de otros derechos humanos, como el derecho a la privacidad, el derecho a la propiedad y al disfrute pacífico de los bienes, y el derecho a la protección de la familia.

Aunque estos preceptos jurídicos no son vinculantes, ofrecen una interpretación oficial y una orientación para los gobiernos firmantes sobre qué hacer y qué no hacer para la realización del derecho a la vivienda, por ejemplo, textos como el Folleto informativo No 21/Rev.1 de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos señalan que:

“El derecho a una vivienda adecuada NO exige que el Estado construya viviendas para toda la población. Una de las ideas erróneas más frecuentes vinculadas al derecho a una vivienda adecuada es que requiere que el Estado construya viviendas para toda la población, y que las personas que carecen de vivienda puedan pedirla automáticamente al gobierno. Si bien la mayoría de los gobiernos participan en cierta medida en la construcción de viviendas, el derecho a una vivienda adecuada evidentemente no obliga al gobierno a construir el parque de viviendas para toda la nación.

En lugar de ello, el derecho a una vivienda adecuada comprende las medidas necesarias para prevenir la falta de un techo, prohibir los desalojos forzosos, luchar contra la discriminación, centrarse en los grupos más vulnerables y marginados, asegurar la seguridad de tenencia para todos y garantizar que la vivienda de todas las personas sea adecuada. Estas medidas pueden requerir la intervención del gobierno en distintos planos: legislativo, administrativo, de políticas o de prioridades de gastos. Pueden aplicarse mediante un criterio propicio a la vivienda en el que el gobierno, en lugar de desempeñar el papel de proveedor de viviendas, se convierte en facilitador de las actividades de todos los participantes en la producción y mejora de la vivienda.

(...)

En determinados casos, sin embargo, el Estado quizá tenga que proporcionar asistencia directa, incluida la vivienda o prestaciones para la vivienda, especialmente a las personas afectadas por desastres naturales o causados por el hombre y a los grupos más vulnerables de la sociedad. En cambio, diversas medidas necesarias para garantizar el derecho a una vivienda adecuada sólo requieren que el gobierno se abstenga de ciertas prácticas o medidas.”

Podemos observar que en cuanto a las actividades Estatales la redacción de los párrafos anteriores es esquiva, los adjetivos son menos imperativos que los utilizados en la redacción del principio jurídico a nivel internacional, en cambio el papel del Estado se deja claro; debido al corte capitalista que predomina en la escena mundial el Estado debe procurar solo las acciones necesarias y reconocer cuándo es mejor abstenerse de ciertas prácticas o medidas, para que en su caso otros agentes como el mercado puedan participar en materia de vivienda.

- Escala nacional

Por lo que respecta al nivel federal, la CPEUM es el principal precepto jurídico en materia de vivienda, seguida de la Ley de Vivienda y de las Leyes que rigen los organismos nacionales de vivienda.

El Estado Mexicano resolvió que la forma para administrar y garantizar el derecho a la vivienda en México sería a través de una relación laboral; para ello mandata que toda empresa estará obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, es de particular

relevancia observar que la obligación no es proporcionar una vivienda digna y decorosa, como lo marca el principio jurídico sino habitaciones cómodas e higiénicas.

La misma Constitución señala que dicha obligación se cumplirá mediante aportaciones a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de los trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Para efectos de lo anterior y siguiendo con la lógica laboral, el Artículo 123 Constitucional establece dos tipos de patrones: privados y gubernamentales (apartado A y apartado B respectivamente) para la cobertura de la vivienda y la consolidación del derecho a la vivienda.

En este sentido se conformaron dos grandes organismos nacionales de vivienda integrados por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones que tienen por encargo administrar los recursos del fondo nacional de la vivienda: el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE).

Los organismos nacionales de vivienda se rigen por la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, para el caso del INFONAVIT y, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para el caso del FOVISSSTE. El objeto de dichas leyes es regular las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores pueden adquirir, construir, reparar, mejorar o pagar pasivos adquiridos por concepto de habitaciones cómodas e higiénicas.

El anterior objetivo se encuentra descrito con mayor desagregación en la Ley de Vivienda, la cual tiene por objeto establecer y regular la Política Nacional de Vivienda, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

Se entiende por Política Nacional de Vivienda el conjunto de disposiciones, criterios, lineamientos y medidas de carácter general que se establecen para coordinar las acciones de vivienda que realicen las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, así como su concertación con los sectores privado y social, con la finalidad de cumplir con el mandato constitucional del derecho a la vivienda digna y decorosa.

Además de atender lo señalado por las leyes que regulan su organización y funcionamiento, los organismos nacionales de vivienda están obligados a regirse bajo los términos de la Ley de Vivienda, por lo que las políticas y los programas públicos de vivienda, así como los instrumentos y apoyos a la vivienda deberán considerar diversos elementos, para efectos del presente trabajo, se destacan los siguientes:

- Considerar los distintos tipos y modalidades de producción habitacional, entre otras: la promovida empresarialmente y la autoproducida o autoconstruida, en propiedad, arrendamiento o en otras formas legítimas de tenencia; así como para las diversas necesidades habitacionales: adquisición o habilitación de suelo; lotes con servicios mínimos; parques de materiales; mejoramiento de vivienda; sustitución de vivienda; vivienda nueva; y, capacitación, asistencia integral e investigación de vivienda y suelo,

propiciando que la oferta de vivienda digna refleje los costos de suelo, de infraestructura, servicios, edificación, financiamiento y titulación más bajos de los mercados respectivos, para lo cual incorporarán medidas de información, competencia, transparencia y las demás que sean convenientes para lograr este propósito;

- Promover oportunidades de acceso a la vivienda para la población, preferentemente para aquella que se encuentre en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad;
- Promover medidas de mejora regulatoria encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica y disminuir los costos de la vivienda;
- Establecer los mecanismos para que la construcción de vivienda respete el entorno ecológico, y la preservación y el uso eficiente de los recursos naturales;
- Promover una distribución y atención equilibrada de las acciones de vivienda en todo el territorio nacional, considerando las necesidades y condiciones locales y regionales, así como los distintos tipos y modalidades del proceso habitacional;
- Desarrollar, ejecutar y promover esquemas, mecanismos y programas de financiamiento, subsidio y ahorro previo para la vivienda, en sus diferentes tipos y modalidades, priorizando la atención a la población en situación de pobreza, coordinando su ejecución con las instancias correspondientes;
- Promover y fomentar las acciones que faciliten el acceso a los recursos y al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda de los pueblos y comunidades rurales e indígenas;
- Coordinar, concertar y ejecutar los programas que permitan realizar y promover investigaciones y estudios en materia de vivienda, y difundir públicamente sus resultados;
- Proponer esquemas generales de organización para la eficaz atención, coordinación y vinculación de las actividades de vivienda en los diferentes sectores de la Administración Pública Federal, con las entidades federativas y los municipios, y con los diversos sectores productivos del país;

Podemos observar que a nivel federal los preceptos jurídicos enmarcan al principio jurídico de la vivienda en organismos nacionales de vivienda que se administran de acuerdo al sector laboral, específicamente al sector formal (privado y gubernamental), lo cual contraviene el principio jurídico de la vivienda que garantiza el derecho a la vivienda para toda familia y no sólo para las familias trabajadoras, específicamente las familias trabajadoras del sector formal.

La incongruencia anterior se agrava debido al contexto actual del sector laboral en México, en el cual el sector informal emplea a un número cada vez mayor de la población activa del país, dejando a la población que labora y depende del sector informal al margen del principal mecanismo para acceder al derecho a la vivienda en México.

- Escala Estatal y municipal

A nivel Estatal, la Constitución Política de la Ciudad de México señala que, aunado a la coordinación con los preceptos jurídicos a nivel federal, las autoridades establecerán una política habitacional acorde con el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y el uso del suelo, a fin de garantizar a sus habitantes el derecho a la vivienda adecuada que favorezca la integración social, para ello:

- a) Procurarán la construcción de la vivienda adecuada que atienda a la población de menores ingresos;
- b) Determinarán la ubicación, densidad y normas de construcción para el desarrollo de vivienda, en colaboración con los organismos federales y locales y con los promotores privados y sociales, con base en las políticas de suelo urbano y reservas territoriales;
- c) Establecerán programas que cubran al conjunto de sectores sociales que enfrentan carencias habitacionales, favoreciendo a las personas en situación de pobreza y a los grupos de atención prioritaria, sin condicionamiento político;
- d) Promoverán condiciones de igualdad y equidad que garanticen el derecho a una vivienda a los diferentes sectores de la población conforme a sus características socioeconómicas, culturales y demográficas, prioritariamente a la población de bajos recursos económicos.
- e) Asegurarán que las políticas en la materia contemplen la vivienda nueva terminada, la progresiva, el mejoramiento y consolidación de viviendas en proceso, así como el mantenimiento, rehabilitación y adaptación para personas con discapacidad, de las viviendas y unidades habitacionales que lo requieran.
- f) La misma constitución establece que la política de vivienda será ejecutada por un organismo público descentralizado que facilite a las personas, familias y grupos sociales de la Ciudad de México el acceso a una vivienda adecuada, para el beneficio individual, el fortalecimiento del patrimonio familiar y la convivencia social; el organismo público creado para tal fin es el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI).

El INVI es un organismo público descentralizado que ejecuta la política de vivienda en la Ciudad de México, funge como el principal instrumento del gobierno de la Ciudad de México para la protección y realización del derecho a la vivienda de la población que por su condición socioeconómica o por otras condiciones de vulnerabilidad, requieren de la acción del Estado para garantizar, entre sus las atribuciones destaco las siguientes:

- Elaborar el Programa Institucional de Vivienda de interés social y popular, que contenga por lo menos, los siguientes elementos: Programa de Vivienda en Conjunto, Programa de Mejoramiento de Vivienda, Rescate de Cartera Hipotecaria, Programa de Vivienda en Riesgo, Programa Comunitario de Producción y Gestión Social del Hábitat, y Vivienda en Uso.
- Diseñar, implementar y realizar las acciones que permitan satisfacer las necesidades de vivienda de interés social y popular, producción social del hábitat y de la vivienda para las y los habitantes de la Ciudad de México;
- Coordinar las acciones que adopten otros organismos públicos relacionados con la vivienda de interés social y popular;
- Fomentar la creación de instrumentos fiscales y financieros que estimulen la producción social de la vivienda en sus diferentes modalidades;
- Supervisar integralmente los mecanismos que le permitan dar seguimiento, vigilar y controlar la adecuada aplicación de los recursos en las diversas fases del ejercicio del crédito.

- Diseñar esquemas de crédito, subsidio y brindar asistencia técnica a los beneficiarios en los programas de autoproducción, autoadministración, autoconstrucción y producción social de la vivienda;

Una lectura superficial de la Ley de Vivienda de la Ciudad de México puede hacernos pensar que no existe una contradicción entre el derecho a la vivienda y la normatividad en la materia; el derecho está garantizado a nivel constitucional, se enuncian sus principales elementos, se crean organismos nacionales y locales para administrar la política pública en materia de vivienda y se establecen criterios de coordinación, inclusión, equidad, asequibilidad, así como el seguimiento y evaluación de la política pública en la materia, sin embargo, al analizar el detalle de la redacción nos encontramos que en este último nivel territorial existen contradicciones que vulneran el derecho a la vivienda para ciertos sectores de la población, contradicciones que a continuación se señalan.

- **Contradicciones territoriales de las políticas públicas para instrumentar el acceso al derecho a la vivienda en la Ciudad de México**

1. Un diagnóstico de vivienda sesgado

El diagnóstico en materia de vivienda es un tema complejo que sobrepasa los alcances de este trabajo, sin embargo, es preciso señalar que toda PP necesita información fidedigna y actualizada sobre el problema público que le atañe.

La realidad en la Ciudad de México es que la información sobre vivienda está sesgada, ni el Censo de Población y Vivienda, ni la Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI), ambos elaborados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) consideran en su muestra la vivienda irregular, lo anterior se debe a una particularidad de base territorial, ya que cuando una vivienda carece una dirección establecida formalmente no se incluye dentro de las bases de datos oficiales que integran el marco de viviendas del INEGI, por lo que no se contabilizan en sus ejercicios.

La ubicación de la vivienda es determinante para considerarse dentro de los diagnósticos en materia de vivienda, al establecerse fuera de los límites gubernamentales establecidos parece que la vivienda se convierte en invisible para el gobierno, por lo que el territorio que conforma la vivienda irregular no está considerado en los diagnósticos oficiales.

Derivado de lo anterior y a pesar de la abrumadora evidencia sobre la importancia y el alcance de la vivienda irregular, no se cuenta con información pertinente sobre este fenómeno, los informes gubernamentales dan cuenta de cifras desactualizadas, poco confiables y, en el mejor de los casos aproximadas, sin embargo, si tomamos en cuenta la evidencia empírica y las altas tasas de crecimiento que presentan los asentamientos humanos irregulares podemos suponer que el número de vivienda irregular ha aumentado considerablemente en superficie y número a lo largo del tiempo y que su tendencia de crecimiento y consolidación seguirá a la alza.

La omisión de los territorios que ocupa la vivienda irregular y su reflejo en el desinterés de los censos y conteos gubernamentales nos ha privado de información oportuna cuantitativa y cualitativa para abordar el fenómeno de la vivienda irregular (información como su ubicación,

características físicas y socioeconómicas, habitantes, acceso a servicios públicos, etc.), la falta de información imposibilita diagnósticos acertados para el diseño de las PP en materia de vivienda.

Dado que los preceptos jurídicos en materia de vivienda no consideran el registro de la vivienda irregular, las dependencias gubernamentales encargadas de establecer la política pública de vivienda en la Ciudad de México, no cuentan con un diagnóstico de la vivienda irregular, limitándose a mencionar superficialmente la existencia de los asentamientos humanos irregulares, pero sin dar testimonio ni cifras de su importancia, características y número de viviendas irregulares (Aguilar y Santos, 2011, p. 106).

Lo anterior es sumamente grave pues más allá de una subrepresentación del número de viviendas irregulares que ya por sí sola es preocupante, tiene como trasfondo la invisibilización de los habitantes de dichas viviendas, lo cual repercute negativamente en su derecho a la vivienda.

2. Una PP de vivienda excluyente

Una lógica secuela de la invisibilización de las viviendas irregulares en los diagnósticos de vivienda y del análisis de su problemática sectorialmente fragmentada, es su consecuente olvido en la PP de vivienda; problema público que no existe es un problema público que no se atiende.

La PP de vivienda se centra en lo que formalmente se considera vivienda regular, es decir la que se encuentra en una ubicación con uso de suelo reconocida gubernamentalmente como habitacional y enmarcado por las características que se encuentran en los preceptos jurídicos en la materia, como bien señala Ananya Roy, el Estado establece qué será lo formal y qué será lo informal.

El Artículo 35 de la Ley de Vivienda para la Ciudad de México es muy clara al establecer la prioridad y la orientación de la PP al señalar que los programas de vivienda únicamente podrán realizarse en los predios que cuenten con los siguientes criterios:

- I. Se ubiquen en suelo urbano conforme a los Programas de Desarrollo Urbano vigentes;
- II. Se localicen preferentemente en la proximidad de las estaciones del sistema de transporte público estructurado; y
- III. Se garantice el equipamiento urbano básico.

El numeral I es de particular relevancia e interés, debemos recordar que la Ciudad de México cuenta con dos tipos de suelo: suelo urbano y suelo de conservación. El suelo urbano es una de las clasificaciones de uso de suelo que, en conjunto con el suelo de conservación y los poblados rurales, conforman de manera general la zonificación del territorio de la Ciudad de México.

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, define por exclusión al suelo urbano, y las nombra como aquellas zonas a las que el Programa General de Desarrollo Urbano clasifique como tales, por contar con infraestructura, equipamiento y servicios y que no se encuentren clasificadas

como suelo de conservación de acuerdo con el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, salvo los cascos urbanos de los poblados rurales.

El suelo urbano es la región donde habita la mayor parte de la población y se ubica principalmente en la zona centro; el suelo de conservación ocupa el 59% del territorio de la Ciudad, y es principalmente la parte rural localizada en la zona montañosa y lacustre del sur poniente de la Ciudad en donde se ha experimentado el crecimiento acelerado y consolidación de los asentamientos humanos irregulares.

En cuanto al numeral II y como se señaló anteriormente los asentamientos humanos irregulares se ubican en su mayoría en zonas periféricas alejadas de las estaciones del sistema de transporte público estructurado, dependiendo en su mayoría del servicio de transporte concesionado, son zonas con urbanización incipiente y en constante vías de consolidación.

Por último, el numeral III presenta una exclusión más, los predios en los que se ubica la vivienda irregular precaria, como ya se señaló, generalmente se ubican en suelos de conservación o bien, suelos con alto grado de peligro, exposición, vulnerabilidad y riesgo; por lo que en su mayoría no cuentan con el equipamiento urbano básico.

Derivado de lo anterior, podemos observar que el espacio físico que ocupan los asentamientos humanos irregulares no cumple con los criterios requeridos para ser considerado dentro de la PP de vivienda; especialmente para aquellos ubicados en suelo de conservación, alejados de las estaciones de sistema de transporte público y sin equipamiento urbano básico, con ello se puede concluir que el derecho a la vivienda es territorialmente excluyente.

3. Una política pública fragmentada sectorialmente

A pesar de la invisibilización en los diagnósticos de vivienda y de la exclusión de la garantía del derecho a la vivienda en suelos sin uso habitacional, la presencia y consolidación de la vivienda irregular en estos usos del suelo es innegable.

Gracias a la creciente especulación del suelo urbano, la población de menores ingresos ha recurrido a la asequibilidad de suelos sin uso habitacional formal para ejercer paulatinamente su derecho a la vivienda. Lo anterior deriva del modo de urbanización de la CDMX, en cuyo marco las autoridades cambian de manera ágil las zonificaciones para formalizar el desarrollo de viviendas que se cotizan en el mercado garantizando a sus habitantes el derecho a la vivienda y, obstaculiza esta regularización para desarrollos de vivienda asequible para las familias de escasos recursos o fuera del mercado formal de trabajo.

Ambos tipos de vivienda, la regular y la irregular coexisten en el territorio de la Ciudad de México, sin embargo, constituyen territorialidades diferentes⁵ el territorio de la formalidad y el territorio de la informalidad; en ambas tienen lugar procesos de adquisición, crédito, construcción,

⁵ Recordemos que por territorio entendemos un espacio apropiado socialmente cargado de cultura y prácticas que expresan valores y normas interiorizadas por sus propios miembros, conformando un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos, relaciones sociales, instituciones y formas de organización propias.

desarrollo y consolidación de la vivienda, sin embargo, dichos procesos se llevan a cabo a través de lógicas diferenciadas.

En la Ciudad de México, el derecho a la vivienda, la regular y la irregular, se ejerce a través de lógicas diferenciadas en lo que se considera suelo urbano y suelo de conservación marcando con ello un sesgo territorial que excluye de manera más acentuada de este derecho a los habitantes de asentamientos irregulares en suelo de conservación; ya que desde esta lógica se clasifica a la vivienda como componente solo del espacio urbano

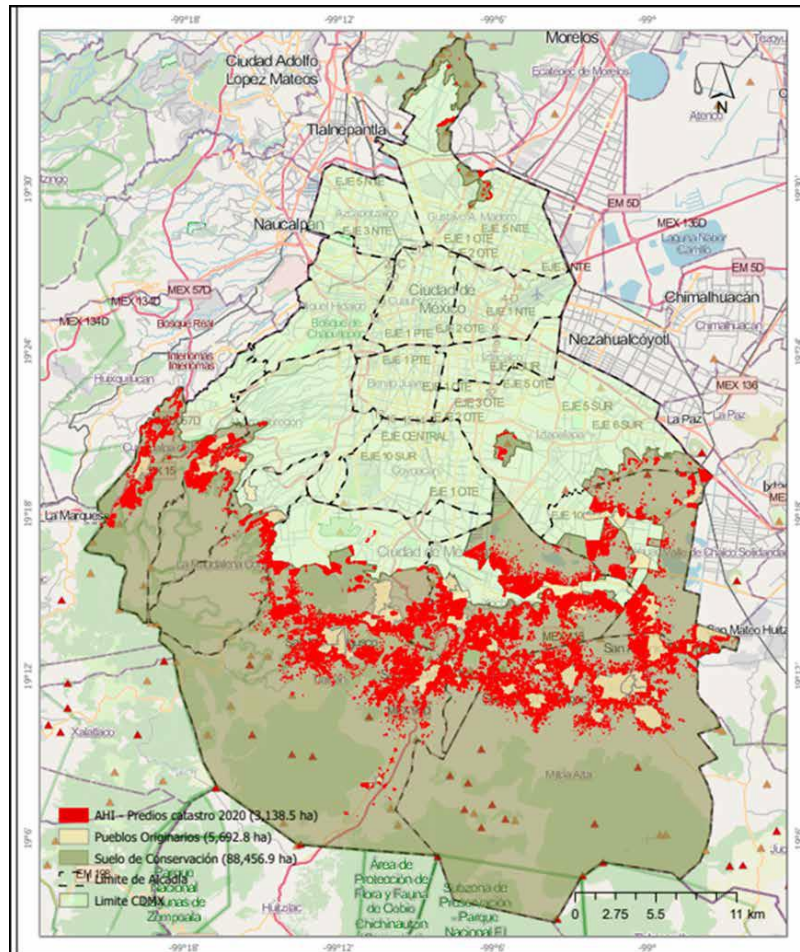
Como lo señala la Ley de Vivienda de la Ciudad de México, es a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda que se garantizará el disfrute del derecho a la vivienda en suelo urbano, por lo que coherentemente, los preceptos jurídicos en la materia se enfocan primordialmente en suelo urbano.

Por otro lado, y para suelos diferentes al urbano, la lógica del ordenamiento territorial es un se enfoca desde la perspectiva ambiental y ecológica a cargo de la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, cuyo objetivo es minimizar el impacto de la urbanización sobre los servicios ecosistémicos en garantía al derecho a un medio ambiente sano y a una ciudad sustentable.

Bajo esta lógica, los preceptos jurídicos ambientales legitiman solo la vivienda ubicada en los límites de los poblados y barrios originarios o la de habitantes cuyas actividades sean congruentes con usos sustentables del suelo especificados en el ordenamiento ecológico.

Ante el crecimiento poblacional y el aumento en la construcción de vivienda en suelo de conservación, la Secretaría del Medio Ambiente ha expresado su preocupación ante las afectaciones que el crecimiento desmedido y desorganizado de la vivienda irregular ocasiona a los servicios ecosistémicos de la ciudad.

*Figura 3.2. Mapa
Localización de Asentamientos humanos irregulares
en Suelo de Conservación en la Ciudad de México, 2020.*



Fuente: (IPDP, 2022, p.27)

En este sentido y bajo la lógica del ordenamiento ambiental, la Ley de Vivienda para la Ciudad de México establece que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México y el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México deberán respectivamente diseñar estrategias que permitan atender, integrar y desincentivar los asentamientos humanos irregulares (Artículo 12, fracción X), así como reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios en la Ciudad (Artículo 93, fracción III).

La lógica urbana que impera en la PP de vivienda, marca una línea en el espacio físico que ocupa la Ciudad de México. El derecho a la vivienda para cada lado de la línea se administra de forma diferente lo que pone de manifiesto la vulneración a dos derechos constitucionales: el derecho a la vivienda y el derecho a un medio ambiente sano y a una ciudad sustentable.

Derivado de lo anterior, el crecimiento acelerado y la consolidación de la vivienda irregular en suelos diferentes al urbano, se ha suscitado sin estrategias de planeación, sostenibilidad y sin una visión integral de ciudad, lo cual explica la fallida estrategia de desincentivar dicha vivienda y la consecuente pérdida de servicios ambientales que de ello deriva.

La reducción de la PP de vivienda al suelo urbano, hace necesaria una revisión a lo que en la Ciudad de México se considera como ordenamiento territorial, así como a las PP que se implementan para garantizar el derecho a la vivienda en suelo urbano, se esperaría que, ante la decisión de privilegiar la vivienda en suelo urbano, la PP en la materia se tornara integral, coherente y suficiente para atender la demanda de vivienda asequible de la Ciudad de México.

Política Pública de Vivienda en Suelo Urbano

La Constitución Política de la Ciudad de México establece en su Artículo 16, que por ordenamiento territorial se entenderá la utilización racional del territorio y los recursos de la Ciudad de México con el propósito de crear y preservar un hábitat adecuado para las personas y todos los seres vivos. Para lograrlo el Gobierno de la Ciudad es responsable de administrar y gestionar el suelo garantizando la distribución equitativa de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano, el desarrollo incluyente y equilibrado, así como el ordenamiento sustentable del territorio de la Ciudad y, en forma concurrente, del entorno regional, considerando la eficiencia territorial y la minimización de la huella ecológica.

En el inciso E del mismo Artículo constitucional decreta que la vivienda es un componente esencial del espacio urbano, del ordenamiento territorial, de la vida comunitaria y del bienestar de las personas y las familias, por lo que las autoridades establecerán una política habitacional acorde con el ordenamiento territorial (es decir, en suelo urbano), el desarrollo urbano y el uso del suelo, a fin de garantizar a sus habitantes el derecho a la vivienda adecuada que favorezca la integración social.

La política habitacional deberá, siguiendo al mismo Artículo, entre otras cosas: procurar vivienda y programas a la población de menores ingresos; determinar la ubicación de la vivienda; asegurar que las políticas de vivienda contemplen diversas modalidades de vivienda (nueva, progresiva, mantenimiento, rehabilitación, recuperación, reciclaje, etc.); adoptar medidas que contribuyan a la sustentabilidad ambiental; promover la vivienda de arrendamiento; reubicación, indemnización y/o reposición por razones de interés público.

El mismo inciso E del Artículo 16 constitucional señala que la política de vivienda será ejecutada, como ya se mencionó, por el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, el cual facilitará el acceso a las personas, familias y grupos sociales a una vivienda adecuada, con las condiciones previstas en la Constitución Política de la Ciudad de México, para el beneficio individual, el fortalecimiento del patrimonio familiar y la convivencia social.

El punto de partida para ejecutar la política de vivienda en suelo urbano y de la cual el INVI parte para desplegar la Política Pública de vivienda es como se demostró, un diagnóstico sesgado, resultado de la exclusión de la vivienda informal en los conteos oficiales, mismo que se resume a continuación resaltando los datos que se consideran más relevantes para este trabajo.

La ENVI señala que en la Ciudad de México existen 2.8 millones de viviendas; con relación al régimen de tenencia de las viviendas existentes el 55.5% son propias y el resto 45% son rentadas o prestadas; del total de viviendas propias, 46.3% fue adquirida ya hecha, 25.1% fue construida por sus ocupantes y 22.5% fue mandada a construir (ENIGH, 2020).

En cuanto a las viviendas rentadas conviene anotar que la población prefiere rentar ya que el pago mensual de la renta es menor al costo de una hipoteca o bien, no se tiene acceso a algún crédito o no se cuenta con recursos para pagar uno.

En cuanto a la demanda de vivienda y según información del INVI6 para 2024 la demanda actual de vivienda en la Ciudad de México ascendía a 800 mil viviendas, demanda que anualmente genera una presión de 45,000 a 48,000 unidades (SEDUVI, 2022, p. 29).

De la demanda actual de vivienda, el 27% de las personas reportaron tener la necesidad de adquirir una vivienda, en donde un poco más del 50% buscara tener financiamiento de una institución privada, préstamo informal o recursos propios, lo que pone a las familias en una situación en donde la distribución y las fuentes de ingreso son fundamentales; ya que la principal fuente de ingresos de los hogares es por remuneración por trabajo subordinado, donde el 51% del ingreso con jefatura del hogar se encuentra a cargo de una mujer, mientras que el 57% en los hogares con jefatura del hogar se encuentra a cargo de un hombre.

En cuanto a vivienda vulnerable o de atención prioritaria, el Atlas de Riesgos de la Ciudad de México identificó que el 23.2% del total de vivienda, es decir, 649,600 viviendas están localizadas en zonas con fracturas, en zonas de ladera con un alto grado de riesgo y en zonas de muy alto riesgo por precipitación (SEDUVI, 2022, p. 29).

Bajo este diagnóstico, para el ejercicio fiscal 2024 el INVI implementó 4 programas sociales para proteger y realizar el derecho a la vivienda de la población que por su condición socioeconómica o por otras condiciones de vulnerabilidad requieren de la acción del Estado; los cuales se enuncian a continuación:

1. Otorgamiento de ayudas de beneficio social como apoyo para pago de renta, para familias que serán atendidas a través de los programas del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, por alto riesgo, obras públicas o acciones de gobierno, ejercicio 2024 (ABS para el pago de renta 2024).
2. Otorgamiento de ayudas de beneficio social a personas beneficiarias del programa de mejoramiento de vivienda 2024 (Mejoramiento de Vivienda 2024)

⁶ Información obtenida de los apartados diagnósticos contenidos en las Reglas de Operación de Programas Sociales del INVI

3. Otorgamiento de ayudas de beneficio social a personas beneficiarias del programa de vivienda en conjunto 2024 (Vivienda en Conjunto)
4. Otorgamiento de ayudas de beneficio social a personas víctimas directas y/o indirectas afectadas por el incidente ocurrido el día 03 de mayo de 2021, en la línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro, ejercicio 2024 (Línea 12 del Metro)

Con información de las Reglas de Operación de cada uno de los programas sociales, se realizó un cuadro que contiene la información general de cada uno de ellos, lo anterior con el propósito de contar con una síntesis de cada programa.

*Figura 3.3. Cuadro
Información general del programa “ABS para el pago de renta 2024”*

Nombre	ABS ⁷ para el pago de renta 2024
Objetivo general	<p>- Disminuir el número de personas en situación de riesgo estructural, hidrometeorológico, geológico o físico-químico, afectadas por alguna contingencia mayor, por la ejecución de acciones u obra pública.</p> <p>- Acceder a una vivienda adecuada, con la finalidad de salvaguardar su integridad física y de su familia hasta brindar una solución de vivienda adecuada.</p>
Objetivos y acciones específicos	<p>En el largo plazo el programa busca generar mecanismos que permitan a las familias de la Ciudad de México, en situación de riesgo estructural, hidrometeorológico, geológico o físico-químico, afectadas por alguna contingencia mayor, por la ejecución de acciones u obra pública, acceder a una vivienda adecuada.</p> <p>En el mediano plazo se busca generar las condiciones que permitan a las familias en situación de riesgo, brindar una solución temporal de reubicación a sitios seguros, en tanto se encuentra solución habitacional adecuada a las mismas.</p> <p>En el corto plazo, el objetivo es otorgar una ayuda de beneficio social apoyo para pago de renta, por medio de una transferencia monetaria, de acuerdo al presupuesto autorizado, al mayor número de familias en situación de riesgo estructural, hidrometeorológico, geológico o físico-químico, afectadas por alguna contingencia mayor, por la ejecución de acciones u obra pública, por un monto estimado de \$1,500 y hasta \$4,000 de manera mensual, hasta por 12 meses de ejercicio fiscal.</p>
Metas físicas	Para el 2024 se proyectó otorgar poco menos de 28 mil ayudas de beneficio social apoyo para pago de renta por un monto de entre \$1,500 y hasta \$4,000 por persona beneficiada.
Población beneficiada	2,315 personas
Presupuesto	71 millones 760 mil pesos

Fuente: Elaboración propia con información de las Reglas de Operación del Programa.

⁷ ABS es la sigla para Ayudas de Beneficio Social.

*Figura 3.4. Cuadro
Información general del programa “Mejoramiento de vivienda 2024”*

Nombre	Mejoramiento de vivienda 2024
Objetivo general	<p>Es un mecanismo para asegurar el derecho a la población de la Ciudad de México (en especial aquella con bajos o muy bajos ingresos) a un entorno saludable y sustentable por medio del mejoramiento de vivienda. Mediante una transferencia monetaria, el programa fomenta la vivienda sustentable que permite reducir la brecha socioeconómica en materia de vivienda y sustentabilidad.</p> <p>Este programa consiste en otorgar apoyos económicos por un monto promedio de \$27,500 a personas previamente acreditadas por el INVI, en el Programa de Mejoramiento de Vivienda, que les permita instalar mecanismos de sustentabilidad en sus viviendas (calentadores de agua, focos ahorradores, muebles ahorradores de agua, etc.). Dicho apoyo se entregará por única vez.</p>
Objetivos y acciones específicos	<p>En el largo plazo se busca contribuir en la reducción de las causas y los efectos del cambio climático, derivado de la emisión de gases de efecto invernadero y CO2, provenientes de la propia existencia humana en las viviendas.</p> <p>En el mediano plazo; contribuir a la disminución de los gastos de las familias beneficiarias en consumo de gas, fomentar el uso racional del agua y generar condiciones ambientales sanas.</p> <p>En el corto plazo se busca otorgar el mayor número de ABS por medio del programa de Mejoramiento de Vivienda de acuerdo a la capacidad financiera del Instituto, así como crear los medios por los cuales se pueda llevar a cabo la instalación de sistemas de sustentabilidad de manera óptima.</p>
Metas físicas	2,727 apoyos económicos por un monto promedio de \$27,500 cada uno
Población beneficiada	45,791
Presupuesto	75 millones de pesos

Fuente: Elaboración propia con información de las Reglas de Operación del Programa

Figura 3.5. Cuadro
 Información general del programa “Vivienda en Conjunto 2024”

Nombre	Vivienda en Conjunto 2024
Objetivo general	<p>Generar las condiciones que permitan a las familias (en especial aquellas familias con bajos o muy bajos ingresos) acceder a algún financiamiento en pro de ejercer su derecho a una vivienda adecuada y sustentable.</p> <p>Y en sinergia, se busca que las familias tengan un ambiente más sano y asequible por medio de la implementación de mecanismos que permitan la captación de agua de lluvia, el uso de energías alternativas (solar), o de mecanismos que generen una reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.</p> <p>Lo anterior por medio de una transferencia monetaria, que permita la integración de mecanismos de sustentabilidad en la construcción de vivienda, y otra que permita el acceso a personas con bajos y muy bajos ingresos, a un financiamiento el Programa de Vivienda en Conjunto, a fin de reducir la brecha socioeconómica en materia de vivienda.</p>
Objetivos y acciones específicos	<p>En el largo plazo se espera que las familias que accedan a una vivienda nueva también lo hagan a un medio ambiente sano por medio de la disminución de gases de efecto invernadero y a un ahorro en ciertos bienes y servicios por el uso de los mecanismos de sustentabilidad.</p> <p>En el mediano plazo se busca que las familias logren acceso a una vivienda adecuada y sustentable sin que ello merme su capacidad económica. El monto individual de ABS por capacidad de pago se calcula con base en la información económica de la persona, tal como su nivel de ingreso mensual, plazo de recuperación del crédito a adquirir, afectación salarial, grado de vulnerabilidad por nivel de ingresos (todas o en su mayoría variables económicas)</p> <p>Finalmente, en el corto plazo busca que las familias de la Ciudad de México generen los mecanismos para tener acceso a una vivienda adecuada y sustentable, bajo:</p> <ol style="list-style-type: none"> El otorgamiento de una ayuda de beneficio social que permita instalar mecanismos de sustentabilidad en las viviendas, por un monto promedio de \$52,699.92 en beneficio de personas acreditadas por el Instituto. Dicho apoyo se entregará por única vez. El otorgamiento de una ayuda de beneficio social a personas con ingresos de 0.1 hasta 3 veces el salario mínimo diario (VSMD), que les permita tener la capacidad económica para cubrir el monto del crédito otorgado, por un monto estimado de entre 14,000 hasta 500,000 en beneficio de las personas acreditadas por el instituto.
Metas físicas	<p>1,961 personas por un monto promedio de \$52,699.92 para aplicar sistemas de sustentabilidad</p> <p>2,716 personas por un monto de entre 14,000 hasta 500,000 para favorecer su capacidad económica</p>
Población beneficiada	4,677 personas
Presupuesto	741 millones 624 mil 600 pesos

Fuente: Elaboración propia con información de las Reglas de Operación del Programa

*Figura 3.6. Cuadro
Información general del programa “Línea 12 del Metro”*

Nombre	Línea 12 del Metro
Objetivo general	Resarcir mínimamente el daño ocasionado a las personas víctimas del incidente de la Línea 12 en materia de vivienda, promoviendo el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada.
Objetivos y acciones específicos	Beneficiar a 54 familias víctimas del incidente, quienes recibirán ayudas de beneficio social para cubrir los gastos generados por los conceptos de excedente de obra, gastos inherentes (generados por trámites realizados ante diversas dependencias, relacionados con la edificación de la vivienda) y estacionamiento, si fuera el caso.
Metas físicas	54 ayudas de beneficio social por un monto promedio de \$56,512.87 correspondientes a excedente de obra de la vivienda, gastos inherentes y elevador (si fuera el caso), para cubrir los gastos generados en los proyectos de vivienda a donde serán incorporados estos.
Población beneficiada	Se contemplan 184 personas (54 familias que recibirán ayuda de beneficio social para cubrir los gastos de excedente de obra, gastos inherentes y, si fuera el caso, los gastos por espacios de estacionamiento).
Presupuesto	3 millones 51 mil 695 pesos

Fuente: Elaboración propia con información de las Reglas de Operación del Programa

De la información anterior podemos señalar de manera particular algunas consideraciones de cada uno de los Programas Sociales que se mencionaron:

En cuanto al Programa Social “ABS para el pago de renta 2024”, si bien el objetivo del programa es disminuir el número de personas cuyas viviendas se encuentran en alguna situación de riesgo, el Programa no atiende el problema de fondo; los objetivos y acciones específicas se reducen a un único apoyo para el pago de renta por un monto máximo de \$4,000 por 12 meses; si consideramos que el promedio de renta mensual en la Ciudad de México es de actualmente \$15,541, con un promedio máximo mensual de \$18,384 en la Alcaldía Álvaro Obregón y un promedio mínimo mensual de \$8,623 en la Alcaldía Venustiano Carranza (El Economista, 2024) tenemos entonces que el monto de \$4,000 es insuficiente para acceder a una vivienda adecuada.

Por lo que concierne al Programa Social “Mejoramiento de vivienda 2024”, cuyo objetivo general es asegurar el derecho a la población de la Ciudad de México (en especial aquella con bajos o muy bajos ingresos) a un entorno saludable y sustentable por medio del mejoramiento de vivienda, tenemos que los objetivos y acciones específicos terminan decantándose en un apoyo económico por única vez de hasta \$27,500 que solo puede utilizarse para adquirir o instalar mecanismos de sustentabilidad en sus viviendas (calentadores de agua, focos ahorradores, muebles ahorradores de agua, etc.), sujetando el entorno saludable y sustentable a un ámbito meramente personal,

sin un marco de referencia más amplio y sin coordinación gubernamental con instancias en materia ambiental.

El Programa Social “Vivienda en Conjunto 2024” tiene por objetivo generar las condiciones que permitan a las familias (en especial aquellas familias con bajos o muy bajos ingresos) acceder a algún financiamiento en pro de ejercer su derecho a una vivienda adecuada y sustentable, este programa que pareciera ser promisorio y central en la Política Pública de vivienda en la Ciudad cuenta únicamente con dos acciones específicas que derivan en transferencias monetarias que buscan: la primera la integración de mecanismos de sustentabilidad en la construcción de vivienda, y la segunda el acceso a personas con bajos y muy bajos ingresos, a un financiamiento el Programa de Vivienda en Conjunto, a fin de reducir la brecha socioeconómica en materia de vivienda.

El primer mecanismo es similar, por no decir, copia del mecanismo implementado para el Programa Social “Mejoramiento a la Vivienda”, por lo que no vale la pena detenerse en él; en cuanto al segundo mecanismo se trata de una transferencia por un monto de entre \$14,000 hasta \$500,000 para favorecer su capacidad económica, sin embargo, según datos de Forbes México el precio promedio de mercado en la Ciudad de México es de \$4,000,783; el apoyo otorgado por el INVI no representa ni el 15% del costo de una vivienda, por lo que los habitantes de la Ciudad de México tendrían que solicitar un crédito adicional con alguna banca privada para solventar el gasto adicional, mermando con ello sus finanzas personales.

Finalmente tenemos el Programa Social denominado “Línea 12 del Metro”, programa extraordinario que busca resarcir mínimamente el daño ocasionado a las personas víctimas del incidente de la Línea 12 en materia de vivienda, promoviendo el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada; lo anterior queda reducido a 54 ayudas de beneficio social por un monto promedio de \$56,512.87 los cuales únicamente pueden ser erogados por conceptos correspondientes a excedente de obra de la vivienda, gastos inherentes y elevador.

De la información anterior y de manera general podemos señalar que la Política Pública de vivienda que el INVI instrumentó para el año 2024 es engañosa, parcial e insuficiente.

Engañosa puesto que las redacciones de los objetivos generales enuncian buscar contribuir al derecho a la vivienda, sin embargo, dichos objetivos se desvirtúan y minimizan en la redacción de los objetivos y acciones específicas, así como sus metas físicas, dejando al descubierto el alcance real y paliativo de los Programas que terminan enfocándose en elementos secundarios y accesorios del derecho a la vivienda.

Se considera que la PP es parcial ya que los instrumentos que se desprenden de ella carecen de un enfoque integral e interdisciplinario, así como de una planeación gradual que permita alcanzar el derecho a la vivienda de forma progresiva a través del tiempo, o que garantice siquiera las metas a mediano y largo plazo que se plantean en los Programas Sociales.

El enfoque capitalista de la PP de vivienda limita la acción gubernamental a medidas de carácter económico, las acciones específicas se circunscriben a transferencias monetarias que son otorgadas siguiendo las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del INVI las cuales tienen naturaleza de base económica al establecer que para ser sujeto de crédito y de las ayudas de beneficio social se deberá tener un ingreso hasta de 5 VSMD y de dicho ingreso dependerá el monto que el INVI pueda otorgar en calidad de crédito, lo anterior para asegurar la capacidad de pago del beneficiario y con ello garantizar la recuperación del recurso.

Finalmente, tenemos que la PP de vivienda a través de los 4 Programas Sociales descritos tuvo un alcance de 52,967 personas para 2024 como se desglosa a continuación:

*Figura 3.7. Tabla
Resumen cualitativo de programas sociales 2024*

Programa Social	Población objetivo	Presupuesto 2024
ABS para el pago de renta 2024	2,315	\$71,760,000
Mejoramiento de vivienda 2024	45,791	\$75,000,000
Vivienda en conjunto 2024	4,677	\$741,624,600
Línea 12 del metro	184	\$3,051,695
Total	52,967	\$891,436,295

Fuente: Elaboración propia con información de las Reglas de Operación del INVI 2024

Considerando que, de los 4 Programas Sociales, sólo el denominado “Vivienda en conjunto 2024” establece un apoyo económico que busca abonar a la capacidad económica para cubrir el monto del crédito otorgado y del cual fueron otorgados 2,716 apoyos, ante la demanda anual de vivienda que sólo en suelo urbano asciende a aproximadamente 48,000 unidades (SEDUVI, 2022, p. 29), estaríamos hablando de que el aporte para disminuir la demanda anual fue de únicamente el 5.65%; por lo que la PP se considera totalmente insuficiente para satisfacer la demanda actual y el rezago que se tiene, rezago que según la información del INVI⁸ ascendía a 800 mil viviendas para el año 2024.

Derivado de lo anterior, podemos deducir que en la Ciudad de México el derecho a la vivienda no está garantizado bajo ninguna circunstancia; como se señaló anteriormente el gobierno excluye a toda aquella vivienda ubicada fuera del suelo urbano y la cataloga como irregular, luego entonces se esperaría que ante tal exclusión la PP de vivienda en suelo urbano, contara con los elementos necesarios para garantizar la vivienda a toda la población, sin embargo, ante un panorama capitalista y una PP meramente económica y paliativa, el acceso al derecho a la vivienda en la Ciudad de México, ha pasado de considerarse un reto urbano a considerarse una resistencia constante.

⁸ Información obtenida de los apartados diagnósticos contenidos en las Reglas de Operación de Programas Sociales del INVI

Conclusiones

La vivienda irregular como resistencia

El acceso a la vivienda en la Ciudad de México es un problema público relevante; como se señaló, la lógica territorial que impera en la PP de vivienda da como resultado una mirada unilateral del problema público que ha fragmentado a la Ciudad de México en dos grandes territorios, el territorio de lo formal (urbano) y el territorio de lo informal (suelo no urbano), fragmentación que ha provocado una implementación diferenciada de la PP de vivienda, la cual y bajo una lógica capitalista de oferta y demanda ha generado una especulación brutal del suelo urbano que ha ocasionado una acelerada alza en los precios de la vivienda, tanto en el suelo urbano como en el de conservación.

El Artículo 3. de la Ley de Vivienda para la Ciudad de México define que la vivienda deberá ser asequible⁹, sin embargo, establece un parámetro de acuerdo al cual se determinará dicha asequibilidad y es el nivel de ingresos de sus adquirentes o usuarios, si seguimos la lógica anterior, tenemos que la población con bajos ingresos, está destinada irremediablemente a ubicar su vivienda en suelos más asequibles, desencadenando una tendencia a la concentración de vivienda de bajos ingresos en la periferia o en zonas de baja renta de la Ciudad de México, mientras a la par, se revalorizan espacios de uso habitacional en suelo urbano destinados a sectores de población de mayores ingresos.

Lo anterior ha provocado que en la Ciudad de México se conforme un desarrollo geográfico desigual que ha conformado dos tipos de dinámicas para acceder al derecho a la vivienda: la dinámica formal y la dinámica informal. En ambas dinámicas el factor económico es sumamente relevante, sin embargo, en la dinámica informal el acceso a la vivienda es más factible y a un precio relativamente más asequible.

La actual política de vivienda concertada desde las inmobiliarias deja a la población con menores ingresos en un estado de indefensión frente al reclamo formal de su derecho a la vivienda. Por un lado, la PP formal no les garantiza un apoyo real para adquirir, construir, mantener, rehabilitar, rentar o recuperar una vivienda, en esta situación su única opción para hacerse de una vivienda asequible ha sido la vivienda irregular, lo que ha aumentado significativamente el crecimiento y consolidación del número de asentamientos humanos irregulares.

A pesar de su carácter irregular, de la negativa y la exclusión; de su invisibilización y subrepresentación en los conteos y diagnósticos oficiales; la vivienda irregular se ha multiplicado y consolidado en el tiempo y espacio, basta decir que más del 60% de la población de la Ciudad de México ha recurrido a la vivienda irregular para hacer efectivo su derecho a la vivienda, por

⁹ Según el diccionario de la Real Academia Española, asequible significa alcanzable, accesible, alcanzable, factible, realizable, practicable, hacedero, posible.

otra parte, las tendencias muestran que la vivienda irregular seguirá consolidándose en contextos como el de la Ciudad de México.

A pesar de la imperante importancia de la vivienda irregular, esta última no forma parte de la PP de vivienda, por la única razón de no estar establecida bajo lo señalado en los preceptos jurídicos en la materia. En el caso de las viviendas irregulares cuya ubicación está fuera de suelo urbano, adquieren el estatus de irregular por conllevar la transgresión a las zonificaciones oficiales, sumiendo a sus habitantes en un estado de vulnerabilidad. Esta población generalmente tiene ingresos bajos y una alta proporción de ellos vive del trabajo informal, para ellos el derecho a la vivienda no está garantizado por parte del Estado.

De lo anterior, podemos inferir que, en la Ciudad de México, el derecho a la vivienda está íntimamente ligado con el espacio que ocupa en el suelo, pues este último se considera parte de las características que debe cumplir una vivienda para gozar de los elementos descritos y garantizados para el derecho a la vivienda; fuera del suelo urbano, la vivienda se considera informal o irregular, por no cumplir con lo descrito en la normatividad establecida.

La actual PP de vivienda no responde a las realidades ni atiende las necesidades de la vivienda en suelo urbano y mucho menos de las viviendas en otros tipos de suelo; su implementación no materializa el principio jurídico del derecho del que se deriva, por lo que se encuentra en una clara confrontación con el robusto principio jurídico a la vivienda que se deriva de la normatividad a escala internacional, nacional y estatal. Dicha confrontación ha resultado en un derecho de resistencia que se ha consumado en la vivienda informal, resultado evidente de la incompatibilidad entre principios y preceptos jurídicos.

La vivienda informal como ejemplo máximo del derecho de resistencia, muestra lo imperante que resulta replantear desde nuevos enfoques los preceptos jurídicos en materia de vivienda; en este trabajo se sostiene que el enfoque de la informalidad, así como el enfoque territorial son ideales para abordar el fenómeno de la vivienda informal como derecho de resistencia.

El enfoque de la informalidad visto como un modo de organización nos permitiría entender a la vivienda informal como un fenómeno provocado por y desde el Estado; facilitando el análisis para generar nuevas formas de replantear lo legítimo y lo formal, tomando como base el método y las experiencias de la vivienda informal, valorando y analizando su alcance, su número y sus aciertos con el objetivo de replantear en otros términos el problema público de la vivienda.

Desde el análisis del enfoque territorial se propondría una PP de vivienda desde un contexto endógeno; examinar los fundamentos del enfoque territorial (los actores, las dimensiones territoriales y las escalas espaciales y sus niveles) pondría sobre la mesa las prácticas y transacciones reales que en la Ciudad de México se realizan para acceder a la vivienda; lo anterior, con el objetivo de proponer una PP confiable, integral y suficiente.

Una PP planteada desde el enfoque territorial, vincularía las relaciones de poder que se ejercen en el territorio informal y que se encuentran imbricadas a las características del sistema político mexicano, así como a las diferentes relaciones existentes entre Estado, la sociedad civil y los actores económicos, con la finalidad de replantear inclusiones y exclusiones para construir nuevas legitimidades e ilegalidades.

La actual PP de vivienda, se aplica de manera indistinta en el espacio que ocupa la Ciudad de México, sin considerar los diferentes territorios y las prácticas que en materia de vivienda prevalecen en cada uno de ellos, por lo que una PP con enfoque territorial sería útil para superar la fragmentación sectorial en el diagnóstico y en la aplicación de la PP de vivienda; pondría el acento en las prácticas que imperan en la vivienda irregular, como forma de producir la vivienda asequible, con el objetivo de realizar un análisis integral y coherente para cada territorio, con el objetivo de garantizar el derecho a la vivienda para todas las familias de la Ciudad, con independencia del territorio que ocuparan sus viviendas.

El sesgo territorial de la actual PP de vivienda se encuentra aislado del contexto económico, social y político; la división técnica que sobre el espacio se realiza no toma en cuenta que la línea que divide ambos territorios es cada vez más difusa, por lo que el sesgo territorial se torna intransigente e irracional.

Ante las incongruencias y la falta de lógicas integradoras entre los diferentes territorios, integrar a la vivienda irregular en el discurso del ordenamiento territorial y ecológico se torna contradictorio, provocando que los preceptos jurídicos en materia de vivienda resulten ineficaces a la hora de garantizar el principio jurídico que los sustenta.

En la búsqueda de equilibrar los preceptos jurídicos con el ideal del derecho a la vivienda, es crucial superar las resistencias arraigadas que perpetúan la exclusión de los sectores de bajos ingresos. Imaginar una nueva política pública de vivienda implica desafiar paradigmas establecidos y cuestionar normas aceptadas por el tiempo y la costumbre. Este esfuerzo no solo vale la pena, sino que es esencial para transformar la vivienda de un privilegio en un derecho fundamental. Al hacerlo, se promueve la justicia social y se ofrece una oportunidad real de mejorar las condiciones de vida de quienes más lo necesitan.

Bibliografía y fuentes de información

- Aguilar, A. G., y Olvera L., G. (1991). El control de la expansión urbana en la ciudad de México. Conjeturas de un falso planteamiento. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 6(1 (16)), 89–115. <http://www.jstor.org/stable/40368381>
- Aguilar, A. y Santos, C. (2011). *Asentamientos informales y preservación del medio ambiente*. En Suelo de Conservación del Distrito Federal ¿hacia una gestión y manejo sustentable? (93-124). México: Instituto Politécnico Nacional y Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2012). *Política pública*. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 71, No. 2. Traducción María Laura Navarro.
- Albarrán, A. (enero, 2018). [*Municipios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*]. Recuperado el 16 de mayo, 2022, de: <https://drive.google.com/file/d/1XGEFSbMAQdu8AeJJ0YLiM5aY7Uhz-TMW/view>
- Antunes, W., Serra, R., y de Souza, V. (2021). *Why is it so difficult to promote territorial development through public policies? The obstacles faced by a Brazilian experience*. *World Development Perspectives*, 24, 100367
- Attia, S., Shabka, S., Shafik, Z. y Ibrahim, A. (Editors) (2016) *Dynamics and Resilience of Informal Areas International Perspectives*, Springer.
- Ceballos, R. (2015). *El derecho de resistencia en Kant*. *Discusiones Filosóficas*, 16(27), 105–125.
- Cervera, A. (octubre 16, 2019). *La importancia de la vivienda social en México*. Marzo 01, 2022, de LA Network Sitio web: <https://lanetwork.org/la-importancia-de-la-vivienda-social-en-mexico/>
- Connolly, P. (2012). *La urbanización irregular y el orden urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México de 1990 a 2005*. En E. Salazar, Irregular. Suelo y mercado en América Latina. (págs. 247-275). México: El Colegio de México, A.C.
- Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM). Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2017. Última reforma publicada en la G.O.C.D.M.X. 02 de junio de 2022.
- Davis, M. (2006). *Planet of Slums*. Verso, USA.
- Duhau, E. (2013). *La ciudad informal: ¿precariedad persistente o hábitat progresivo?* en Los lugares del hábitat y la inclusión, FLACSO-CLACSO-MIDUVI, 59-85

- Esquivel, M., y Flores, R. (2007). *Análisis e implicaciones del Bando 2 en la distribución de la población metropolitana*. Anuario de Espacios Urbanos, Historia, Cultura y Diseño, (14), 151–175.
- Forbes Staff (28 de febrero de 2023). *El precio promedio de vivienda en CDMX es de 4.7 M, consumidor promedio puede pagar 1.2 M*. Forbes México. <https://www.forbes.com.mx/precio-promedio-de-vivienda-en-cdmx-es-de-4-7-m-consumidor-promedio-puede-pagar-1-2-m/>
- García, B. (2010). *Vivienda social en México (1940-1999): actores públicos, económicos y sociales*. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo. Vol. 3, No. 5, 2010: 34 – 49
- Heller, H. (1941). *La justificación del Estado*. Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, tomo III, enero-junio, núms. 9 y 10.
- Hernández, A. (2016, febrero). *Vivienda digna y decorosa*. Arquine. <https://arquine.com/vivienda-digna-y-decorosa/>
- Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (IPDP). (2022). *Asentamientos humanos irregulares: Diagnóstico, prospectiva y estrategia de atención integral*. Ciudad de México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). *Encuesta Nacional de Vivienda 2020. ENVI. Diseño conceptual*. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envi/2020/doc/envi_2020_diseno_conceptual.pdf
- Instituto Nacional del Suelo Sustentable. (2022). *Programa para Regularizar Asentamientos Humanos*. INSUS. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/759066/Diagnostico_del_Pp_S213_PRAH_220907_VP_Publicar.pdf
- Jaramillo, S. (2013). *Urbanización informal: Diagnósticos y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales*. En C. Salazar, Irregular. Suelo y mercado en América Latina. (págs. 26-59). México: El Colegio de México, A.C.
- Ley de Vivienda para la Ciudad de México (LVCM). Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2017. Última reforma publicada en la G.O.C.D.M.X. el 02 de septiembre de 2021
- Linquiti, P. (2024). *Operationalizing Lasswell's call for clarification of value goals: an equity-based approach to normative public policy analysis*. Policy Sciences, 57(1), 193-219.
- Martí, D. (2010). *México y el derecho a la vivienda*. RUA, enero-junio 2010, no. 3, p. 35-43. Disponible en <https://cdigital.uv.mx/handle/123456789/38767>

- Merchand, M. (2016). *Estado, vivienda de interés social e inmobiliarias en México*. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo. Vol. 10, No. 19, 2017: 06 – 21
- Morales, F., y Jiménez, F. (2018). *Fundamentos del enfoque territorial: actores, dimensiones, escalas espaciales y sus niveles*. México, CEIICH-UNAM. (Primera parte)
- ONU: Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACNUDH), Folleto informativo Nº 21 (Rev.1): El derecho a una vivienda adecuada, Fact Sheet No. 21/Rev.1, Noviembre 2009, <https://www.refworld.org/es/ref/themreport/ohchr/2009/es/52902> [accedida 28 May 2024]
- Pérez, R. (2011). *La vivienda como símbolo de identidad personal y social un estudio sobre la personalización de los dormitorios como facilitadora de inferencias [Tesis de doctorado, Universidad de Castilla-La Mancha]*. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=98982>
- Pisarello, G. (2004). *Vivienda para todos: derecho en construcción*. Trabajo presentado en el Seminario sobre Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Centro por Justicia y el Derecho Internacional y Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Notre Dame, en coordinación con la Universidad Nacional Autónoma de México, Barcelona, España.
- Pradilla, E. (1995). *El mito neoliberal de la informalidad urbana*. Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO. Recuperado de <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Ecuador/ciudad/20121009040840/mito.pdf>
- Roy, A. (2005). *Informalidad urbana. Hacia una epistemología de la planificación*. Journal of the American Planning Association, Vol. 71, No. 2. Traducción María Laura Navarro.
- Salinas, L. (2016). *Política de vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: entre la gentrificación y la segregación*. Estudios Geográficos. Vol. LXXVII, 280, pp. 357-365. Enero-junio 2016, ISSN: 0014-1496 e ISSN: 1988-8546
- Salinas, L., y Soto, L. (2019, junio 25). *Política de vivienda en México: entre la expansión y el retorno al centro*. Investigaciones Geográficas del Instituto de Geografía, UNAM, 99, 01-17.
- Sánchez, P. (2020). *Operationalization of the concept of territory at INTA: regional projects with a territorial approach*. Economía, sociedad y territorio, 20(63), 513-536.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, (2024). *Metrópolis de México 2020*. <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/metropolis-de-mexico-2020?state=published>
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, (agosto 2021 - julio 2022). *Cuarto Informe de Gobierno*.
- Sheinbaum, C. (2011). *La compleja problemática del Suelo de Conservación del Distrito Federal: apuntes para su conservación*. En Suelo de Conservación del Distrito Federal ¿hacia una gestión y manejo sustentable? (13-38). México: Instituto Politécnico Nacional y Miguel Ángel Porrúa.

- Sierra, J. (julio 15, 2019). *Construcción de vivienda en la ciudad de México, ¿en crisis?* marzo 15, 2022, de Nexos Sitio web: <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/construccion-de-vivienda-en-la-ciudad-de-mexico-en-crisis/>
- Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (2021). *GLOSARIO SNIIV*. <https://sistemas.sedatu.gob.mx/repositorio/proxy/alfresco-noauth/api/internal/shared/node/FbR2jXfZReirHW6feb3o4Q/content/GLOSARIO%20SNIIV.pdf>
- Sobrino, J. (16-17 de agosto de 2011). *La urbanización en el México contemporáneo*. Reunión de expertos sobre: “Población territorio y desarrollo sostenible” Santiago, Chile.
- Suhartini, N. y Jones, P. (2020). Better Understanding Self-Organizing Cities: A Typology of Order and Rules in Informal Settlements. *Journal of Regional and City Planning*. 31. 237-263. 10.5614/jpwk.2020.31.3.2.
- Treves, R. (1957). *La Doctrina del Estado de Hermann Heller*. Revista de la Facultad de Derecho en México. Número 25-26. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/issue/view/1478>
- Velásquez, R. Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos* [en línea]. 2009, 20(), 149-187[fecha de Consulta 10 de Marzo de 2024]. ISSN: 0124-4035. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359633165006>
- Villavicencio, J. y Durán, A. M. Treinta años de vivienda social en la Ciudad de México: nuevas necesidades y demandas. *Scripta Nova*. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2003, vol. VII, núm. 146(028). <[http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(028\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(028).htm)> [ISSN: 1138-9788]

Hemerografía

- Gutiérrez, F. (mayo 04, 2024). Crédito hipotecario en el 2023: Banca vs. Infonavit, ¿quién lideró el mercado? EL ECONOMISTA. <https://www.eleconomista.com.mx/econohabitat/Infonavit-contrabancos-Que-organismo-domino-el-credito-hipotecario-en-el-2023-20240503-0092.html>
- Navarrete, F. (diciembre 07, 2023). Infonavit se pone 'guapo': Otorga más de 230 mmdp en créditos este año. EL FINANCIERO. <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/2023/12/07/infonavit-se-pone-guapo-otorga-mas-de-230-mmdp-en-creditos-este-ano/>
- Navarrete, F. (junio 04, 2024). El Infonavit da menos créditos este sexenio, pero tiene más programas para las y los trabajadores. EL FINANCIERO. <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/2024/06/04/el-infonavit-da-menos-creditos-este-sexenio-pero-tiene-mas-programas-para-las-y-los-trabajadores/>
- Navarrete, S. (enero 21, 2022). Efecto COVID-19: en la CDMX, el trabajo informal creció más para las mujeres. Expansión Política. <https://politica.expansion.mx/cdmx/2022/01/21/informalidad-afecta-a-mujeres-de-la-cdmx-en-la-pandemia>
- Redacción (enero 27, 2024). ¿Buscas rentar casa en la Ciudad de México? Estas colonias ofrecen los precios más asequibles. El Economista. <https://www.eleconomista.com.mx/econohabitat/Buscas-rentar-casa-en-la-Ciudad-de-Mexico-Estas-colonias-ofrecen-los-precios-mas-asequibles-20240126-0077.html>
- Soriano, G. (febrero 04, 2024). Infonavit otorgó más de 259 mil mdp en créditos en 2023. MILENIO. <https://www.milenio.com/negocios/infonavit-dio-mas-de-400-mil-creditos-en-2023>

Lista de figuras

- Figura 1.1. Fotografía. Conjunto habitacional Nonoalco-Tlatelolco en 1964 (*Colección Villasana-Torres*).
- Figura 1.2. Fotografía. INFONAVIT 1988. Av. Dalias (García, 2010, p. 42).
- Figura 1.3. Tabla. Créditos otorgados por el INFONAVIT. Elaboración propia con datos de Salinas y Soto (2019), Historia de Infonavit (2020) y revisiones hemerográficas.
- Figura 1.4. Tabla. Tipología y características de la vivienda social. Elaboración propia con datos de (SNIIV, 2021, p. 19).
- Figura 1.5. Gráfico. Producción de Vivienda Social (INFONAVIT, 2023, p. 10).
- Figura 1.6. Tabla. México: población total y urbana, 1980-2010 (Sobrino, 2011, p. 04).
- Figura 1.7. Gráfico. México: Grado de Urbanización, 1990-2010 (Sobrino, 2011, p. 03).
- Figura 1.8. Mapa. Zona Metropolitana de la Ciudad de México (SEDATU, 2024, p. 176)
- Figura 1.9. Tabla. Zona Metropolitana de la Ciudad de México: distribución de viviendas por tipo de poblamiento 1990-2005 (Connolly, 2012, p. 262).
- Figura 1.10. Tabla. Zona Metropolitana de la Ciudad de México, densidades de las AGEB en colonias populares por periodo de urbanización (Connolly, 2012, p. 260).
- Figura 2.1. Fotografía. Una madre prepara la comida mientras su hijo duerme en su apartamento de 5 metros cuadrados en Hong Kong (Tyrone Siu /Reuters, 2022).
- Figura 2.2. Fotografía. Lomas de San Agustín, Naucalpan, 2012 (Ann Varley, 2020).
- Figura 3.1. Tabla. Elementos del principio jurídico de Vivienda en México. Elaboración propia con datos de diversa normatividad mexicana en materia de vivienda.
- Figura 3.2. Mapa. Localización de Asentamientos humanos irregulares en Suelo de Conservación en la Ciudad de México, 2020 (IPDP, 2022, p.27).
- Figura 3.3. Cuadro. Información general del programa “ABS para el pago de renta 2024”. Elaboración propia con información de las Reglas de Operación del Programa.
- Figura 3.4. Cuadro. Información general del programa “Mejoramiento de vivienda 2024”. Elaboración propia con información de las Reglas de Operación del Programa.
- Figura 3.5. Cuadro. Información general del programa “Vivienda en Conjunto 2024”. Fuente: Elaboración propia con información de las Reglas de Operación del Programa
- Figura 3.6. Cuadro. Información general del programa “Línea 12 del Metro”. Elaboración propia con información de las Reglas de Operación del Programa.
- Figura 3.7. Tabla. Resumen cualitativo de programas sociales 2024. Elaboración propia con información de las Reglas de Operación del INVI 2024