



**EVALÚA**

Ciudad de México

**Evaluación de las políticas públicas de vivienda en la  
Ciudad de México, 2021**

Araceli Damián González

**Presidenta del Consejo de Evaluación  
de la Ciudad de México**



Myriam Cardozo Brum

Teresa Shamah Levy

**Consejeras del Consejo de Evaluación de la  
Ciudad de México y coordinadoras de la evaluación**



Francisco Pamplona Rangel

Miguel Calderón Chelius

**Consejeros del Consejo  
de Evaluación de la Ciudad de México**



Martha Schteingart

**Coordinadora general**



Angélica Giraldo, Dairée Ramírez,  
Ana Isabel González González, Arcelia Edith García Lira

**Equipo de investigación**



Arcelia Edith García Lira, Luz Isela Aquino Mendoza,  
Ana Isabel González González

**Diseño y aplicación de instrumentos en campo**



Cecilia Miguel Bautista, Merari F. Miguel Santiago,  
José Manuel Rodríguez Espinosa

**Encuestadores**



Jean Axl Mayen Álvarez, Rebeca Morales Flores  
**Captura de datos y transcripción de entrevistas**



**Consejo de Evaluación de la Ciudad de México**

**Ciudad de México, marzo de 2022**

# ÍNDICE

Siglas	1
Glosario de términos	2
Resumen	4
<b>I. Revisión de la literatura, marco teórico y metodología</b>	<b>12</b>
I.1 Estado del arte	12
I.1.1 Los programas de vivienda en México y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM)	13
I.1.2 Evolución de los programas	14
II.1.3 La vivienda en la Ciudad de México. Finales del siglo XX e inicios del siglo XXI.	15
I.2 Conceptos y premisas teóricas	21
I.2.1 Evaluación de política pública	21
I.2.2 Conceptos y premisas sobre desarrollo urbano y vivienda	23
I.3 Marco metodológico	29
I.3.1 Fase 1. Análisis y diagnóstico de la situación de la vivienda en la Ciudad de México	29
I.3.2 Fase 2. Análisis de políticas públicas de vivienda en la Ciudad	30
I.3.3 Fase 3. Estudio de condiciones de vida en poblamientos urbano populares (COPEVI)	31
II.3.2 Actores clave a entrevistar y estrategia de muestra	34
<b>II. Análisis y diagnóstico de la situación de la vivienda en la Ciudad de México</b>	<b>37</b>
II.1 Análisis de las condiciones de la vivienda a través de los datos censales	37
II.2 Análisis del posible impacto de la pandemia por COVID-19	55
III.2.1 Tenencia y gastos asociados a la vivienda	56
III.2.2 Habitabilidad	57
III.2.3 Acceso a tecnología, teletrabajo y educación	58
III.2.4 Accesibilidad a servicios y bienes urbanos	59
<b>III. Política de desarrollo urbano y vivienda 2019-2024: cambios y permanencias</b>	<b>61</b>
III.1 Evaluación de programas de vivienda	72
III.2.1 Programa de Reactivación Económica y Producción de Vivienda Incluyente, Popular y de Trabajadores en la Ciudad de México (PREVIT)	76
III.2.2 Programa Mejoramiento de Vivienda	82
III.2.3 Programa Vivienda en Conjunto	88
III.2.4 Programa de Otorgamiento de Ayudas de Beneficio Social para Pago de Renta y Atención a Personas en Situación de Calle	96
III.2.5 Programa Social Rescate Innovador y Participativo en Unidades Habitacionales (RIPUH)	104
IV.3 Acciones en el contexto de la pandemia	107
<b>IV. Condiciones de vida y asentamientos populares en la Ciudad de México</b>	<b>111</b>
IV.1 Presentación	111
IV.2 Ubicación, formación y antecedentes de los asentamientos	114
IV.3 Materiales de las viviendas y riesgos para la salud	124
IV.4 Servicios básicos de las viviendas	129
IV.5 Otros vectores de riesgo de las viviendas	137

IV. 6 Tenencia de la vivienda y condiciones de vida	138
IV.7 Ingreso y gastos asociados a la vivienda	142
IV.8 Las cargas para las mujeres y acceso a equipamientos de las viviendas.	154
IV.9 Acceso a servicios y bienes urbanos	156
IV.10 Vivienda saludable y las condiciones de salud en los poblamientos estudiados	164
IV.11 COVID -19 en los poblamientos estudiados	171
IV.12 Habitabilidad y redes de apoyo	174
<b>Conclusiones</b>	<b>178</b>
<b>V. Sociedad civil y su participación en la política de vivienda: críticas y respuestas.....</b>	<b>181</b>
V.1 Autoridades en territorio y sociedad civil .....	181
V. 2 Respuestas y balances.....	184
<b>VI. Bibliografía.....</b>	<b>197</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>202</b>

## Siglas

**ABS:** Ayudas de Beneficio Social

**CDMX:** Ciudad de México

**CERV:** Crédito Emergente para Reparación de Vivienda

**DVA:** Derecho a una Vivienda Adecuada

**FPIFV:** Frente Popular Independiente Francisco Villa

**HIC-AL:** Oficina para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat

**INVI:** Instituto de Vivienda de la Ciudad de México

**IPDP:** Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva

**OMS:** Organización Mundial de la Salud

**OPS:** Organización Panamericana de Salud

**PROSOC:** Procuraduría Social de la Ciudad de México

**PREVIT:** Programa de Reactivación Económica y Producción de Vivienda Incluyente, Popular y de Trabajadores en la Ciudad de México

**PRUVI:** Programa de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente

**RIPUH:** Programa Social “Rescate Innovador y Participativo de Unidades Habitacionales”

**SAC:** Sistema de Actuación por Cooperación

**SACMEX:** Sistema de Aguas de la Ciudad de México

**SEDEMA:** Secretaría de Medio Ambiente

**SEDUVI:** Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México

**SERVIMET:** Servicios Metropolitanos S.A. de C.V.

**SIBISO:** Secretaría de Inclusión y Bienestar Social

**UCSMT:** Unión de Colonos de San Miguel Teotongo

**UMA:** Unidad de Medida y Actualización

**UPREZ:** Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata

**VSM:** Veces Salario Mínimo

**ZMCM:** Zona Metropolitana de la Ciudad de México

## Glosario de términos

**Asentamiento humano irregular:** Áreas habitadas en Suelo de Conservación no habitable, es decir, donde no está permitida la ocupación residencial.

**Ayudas de Beneficio Social:** Complementos recuperables de inversión a los cuales tiene derecho todo beneficiario de programas públicos para garantizar su derecho a la vivienda sin comprometer su capacidad de pago.

**Crédito de vivienda:** Préstamos otorgados para adquirir suelo, construir, rehabilitar, mejorar y ampliar, complementar o adquirir una vivienda.

**Empresa desarrolladora de vivienda:** Empresa que se dedica al desarrollo de vivienda con recursos propios y financiamientos privados.

**Evaluación de política pública:** proceso de aplicación de un método sistemático que permite conocer, explicar y valorar el diseño, la operación, los resultados y el impacto de la política y programas de Desarrollo Social.

**Habitabilidad:** Conjunto de condiciones ambientales y materiales que permiten la satisfacción de las necesidades básicas de las y los habitantes al interior y exterior de una vivienda.

**Organizaciones sociales de vivienda:** Agrupaciones de personas físicas que actúan de manera solidaria, con sentido social y sin fines de lucro para participar en los programas y las acciones públicas en materia de vivienda de interés social.

**Población vulnerable:** Aquella conformada por personas con discapacidad, adultos mayores de 60 años, madres con hijas e hijos menores de 5 años, mujeres embarazadas y mujeres jefas de familia; y también por determinados grupos poblacionales como personas en situación de calle y población indígena.

**Poblamiento urbano:** asentamiento humano en lugar determinado del área urbana. Para efectos de este documento se reconocen tres tipos de poblamiento: unidad habitacional, colonia popular y asentamiento precario.

**Política de vivienda:** orientaciones generales, programas y acciones específicas para guiar la producción de vivienda nueva, así como el mantenimiento de la existente, a fin de garantizar el derecho a la vivienda adecuada de la población.

**Política pública:** conjunto de decisiones, acciones y/u omisiones que constituyen la respuesta, sobre todo de los gobiernos, en un lugar y período determinado, frente a los problemas públicos que enfrenta la sociedad civil. Estas dan lugar a un conjunto de planes, programas, acciones, medidas y normativas dirigidas a un mismo objetivo.

**Programa:** conjunto de acciones dirigidas a lograr un objetivo mediante la ejecución de una estrategia y acciones concretas.

**Reglas de Operación:** Conjunto de disposiciones que definen y precisan la forma de operar de un programa, con el fin de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.

**Suelo de Conservación:** Una de las dos grandes zonas administrativas de la Ciudad de México (la otra es el Suelo Urbano), que por sus características ecológicas proporciona servicios ambientales necesarios para los habitantes de la Ciudad. Se localiza principalmente al sur y sur-poniente de esta última.

**Sustentabilidad:** Conjunto de acciones encaminadas a lograr un equilibrio entre los recursos económicos, sociales y ambientales. Entre estas acciones se encuentran la instalación de mecanismos de sustentabilidad, los cuales son ecotecnologías que permiten el ahorro de recursos como agua y energía eléctrica al interior de la vivienda.

**Unidad territorial:** división del territorio que constituye una unidad de análisis con características relativamente homogéneas que permiten su diferenciación de las demás unidades.

**Vivienda adecuada:** vivienda reconocida como un derecho en los instrumentos internacionales y que posee siete características: seguridad de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; ubicación; y adecuación cultural.

**Vivienda para las personas trabajadoras derechohabientes de los organismos nacionales de vivienda:** Vivienda cuyo precio máximo de venta al público no excede 21,000 Unidades de Medida y Actualización (UMA).

**Vivienda de interés popular:** Vivienda cuyo precio de venta al público es superior a 6,000 Unidades de Medida y Actualización y no excede las 10,800 Unidades de Medida y Actualización.

**Vivienda de interés social:** Vivienda cuyo precio máximo de venta al público es de 6,000 Unidades de Medida y Actualización.

**Vivienda en otra situación:** Vivienda en pleito, intestada y ocupada sin permiso del dueño. Las estadísticas del Censo de 2010 también incluyen dentro de esta categoría la vivienda en préstamo.

**Vivienda sustentables:** Vivienda cuyo precio máximo de venta al público es de 17,314 Unidades de Medida y Actualización.

# Resumen

El acceso a la vivienda adecuada es reconocido como un derecho universal y su pleno disfrute es condición de posibilidad del bienestar social y de la satisfacción de múltiples derechos interrelacionados. Asimismo, en las condiciones de grandes metrópolis como la Ciudad de México, la vivienda es un dispositivo económico fundamental, que se convierte en un punto estratégico en el que convergen las dinámicas del sector financiero, el acceso a un bien de primera necesidad y los patrones de asentamiento territorial de la acumulación de riqueza y del desarrollo económico. Además, considerando las condiciones de propagación de la pandemia y las medidas adoptadas para su control, las características de habitabilidad de las viviendas se convierten en elementos centrales para evaluar cualquier estrategia de política pública destinada a proteger la salud de la población.

Este documento expone una evaluación de las políticas de vivienda de la Ciudad de México a la luz de la pandemia. La evaluación tiene como objetivo analizar la evolución reciente de política pública en vivienda y servicios urbanos en la ciudad, identificando si han ocurrido cambios relevantes a partir de la nueva administración y del advenimiento de la emergencia sanitaria. Ello con la finalidad de identificar áreas de oportunidad y emitir recomendaciones.

Con la finalidad de tener un panorama lo más complejo posible, se recurrió a herramientas de investigación tanto cualitativas como cuantitativas que fueron aplicadas por medio de tres estrategias: 1. Análisis y diagnóstico de las condiciones de vivienda a través de datos cuantitativos; 2. Análisis de políticas públicas de vivienda en la Ciudad de México, focalizado en cinco programas principales; 3. Estudio de condiciones de vida en poblamientos urbanos populares. A continuación, se presentan los resultados más relevantes respecto a cada una de estas líneas.

## 1. Análisis y diagnóstico de la situación de vivienda

Para el análisis y diagnóstico de la vivienda se recurrió a la revisión de información del INEGI, particularmente los datos censales 2010 y 2020 y la Encuesta Intercensal 2015. Derivado de la comparación de variables relacionadas con la vivienda, se obtuvieron los siguientes datos más relevantes:

- Ha disminuido el porcentaje de vivienda propia en la CDMX; mientras que en 2010 el porcentaje era de un 66.2%, para 2020 es de 55.6%. A su vez, la vivienda en otra situación (en pleito, intestada y ocupada sin permiso del dueño, también en 2010 se incluye en esta categoría la vivienda en préstamo) ha aumentado, pasando de 10.9% en 2010 a 19.9% en 2020.
- El proceso de verticalización en la ciudad ha ido en aumento, esto se ve reflejado en el incremento del porcentaje de viviendas en departamento. En 2010 el porcentaje era de 28.7% mientras que, en 2020, subió a 30.1%. Las Alcaldías que para 2020 presentan una mayor verticalización son Benito Juárez (75.7%); Cuauhtémoc (73.3%) y Miguel Hidalgo (60.3%). La razón de esto último es que en el centro de la ciudad el precio del suelo tiende a ser más elevado, al tiempo que suele haber una mayor densidad poblacional, de manera

que la demanda de vivienda generalmente es satisfecha mediante el desarrollo de departamentos.

- En 2020, 91.6% de las viviendas de la CDMX cuentan con agua entubada dentro de la vivienda. Las Alcaldías con menor porcentaje de disponibilidad son Milpa Alta (61%) y Xochimilco (77%)
- Entre 2010 y 2020, creció considerablemente el porcentaje de viviendas con internet en la ciudad, pasando de 39.2% a 75.7%. Al ver la distribución por Alcaldías, Milpa Alta y Tláhuac cuentan con el menor porcentaje de viviendas que disponen de internet.
- A pesar de que ha habido un crecimiento generalizado de la adquisición de computadoras, laptops o tablets, al analizar los datos por Alcaldías se encontró que, en 2020 Milpa Alta (35.6%), Xochimilco (40%), Tláhuac (47%) e Iztapalapa (49%) cuentan con los menores porcentajes.

En general ha habido una mejoría en cuanto a las condiciones de las viviendas en la CDMX, sin embargo, hay Alcaldías que siguen careciendo de los servicios básicos de calidad y Milpa Alta es la que presenta los datos más contrastantes en casi todas las categorías. Aunque también continúan desigualdades importantes al interior de la Ciudad. Por poner un ejemplo, mientras que en las Alcaldías centrales más del 90% de las viviendas cuentan con disponibilidad de agua dentro de la vivienda, Iztapalapa, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco rondan entre el 60 y el 87%. Vale la pena comentar que el cambio en algunas categorías de análisis en el Censo del 2020 ha permitido identificar mejor algunas situaciones, sobre todo aquellas relativas a la tenencia de la vivienda, y al cambio en las tecnologías utilizadas con respecto a la información y la comunicación en la ciudad.

## **2. Análisis de políticas públicas de vivienda en la Ciudad de México**

En cuanto a la política de vivienda existen ocho programas vigentes en la Ciudad de México. Dos de ellos corresponden a programas que involucran la producción de vivienda nueva, con un enfoque de vivienda popular o para familias de menores ingresos. Estos programas se inscriben en la apuesta por la regeneración urbana y la reactivación económica del gobierno actual. Otros tres programas están dirigidos a la adquisición y mejoramiento de vivienda; entre estos se encuentran dos programas operados por el INVI desde su fundación, así como el implementado por la Procuraduría Social desde 2001, el cual está enfocado en el rescate de unidades habitacionales. Además, existen tres programas relacionados con la atención por riesgos, contingencias o desastres; uno de ellos está dirigido al apoyo para el pago de renta cuando la vivienda se encuentra en condiciones de riesgo. También existe el programa creado por la actual administración para condonar los intereses moratorios de los créditos adquiridos con el INVI, debido a la contingencia sanitaria; y por último el programa de reconstrucción, implementado por las administraciones anteriores y continuado por la actual.

Esta evaluación se centró en el análisis de cinco programas vigentes: el Programa de Reactivación Económica y Producción de Vivienda Incluyente, Popular y de Trabajadores en la Ciudad de México (PREVIT) implementado por SEDUVI en 2020; los Programas de Mejoramiento de Vivienda y Vivienda en Conjunto, operados por el INVI desde 1998; el Programa de Otorgamiento de Ayudas de Beneficio Social para Pago de Renta y Atención a Personas en Situación de Calle, establecido por el INVI en 2021; y el Programa Social Rescate Innovador y Participativo en Unidades Habitacionales, implementado por PROSOC en 2001. Para llevar a cabo la evaluación se

realizó una revisión de documentos oficiales, así como entrevistas a personas funcionarias públicas relacionadas con la operación de los programas. A continuación, se muestran los resultados más relevantes de cada programa.

*a. Programa de Reactivación Económica y Producción de Vivienda Incluyente, Popular y de Trabajadores en la Ciudad de México (PREVIT)*

- La pandemia y el impacto que ha tenido en la industria de la construcción se ha convertido en una oportunidad para atraer la inversión privada a la construcción de vivienda social, dado que este tipo de vivienda es un bien que se comercializa más fácilmente.
- A noviembre de 2021 se cuenta con 105 proyectos inscritos en el PREVIT, de los cuales 25 no han iniciado obra. Del total de los proyectos inscritos, 7 pertenecen al PRUVI (726 viviendas), 82 a la modalidad de Vivienda Popular y Social bajo la Norma 26 (9,823 viviendas) y 16 a la modalidad de Vivienda para Trabajadores (489 viviendas). En total se espera la producción de 10,319 viviendas, de las cuales sólo alrededor del 5% serán incluyentes.
- Los proyectos se concentran principalmente al nororiente de la ciudad, en las Alcaldías Cuauhtémoc (28) y Azcapotzalco (20), así como en Iztacalco (11) y Tláhuac (11), mientras que, en las Alcaldías de Benito Juárez, Cuajimalpa, Magdalena Contreras y Milpa Alta no hay proyectos registrados.
- El PREVIT ha realizado una importante labor de promoción que ha permitido reactivar la Norma 26. Si bien anterior a este programa SERVIMET podía construir bajo esta Norma, no se contaba con la cantidad de proyectos que se tienen ahora con las inscripciones del PREVIT. Incluso, se encuentra en proceso una importante producción de vivienda social a través de la Norma 26, la cual se concentra principalmente en la zona nororiente de la ciudad en las alcaldías Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Azcapotzalco; así como en Tláhuac.

*b. Programa de Mejoramiento de Vivienda*

- A partir de 2019 la meta para los créditos contratados de mejoramiento y rehabilitación de viviendas, así como para las ABS para mecanismos de sustentabilidad, aumentaron de manera considerable (24.7% y 68.1%, respectivamente), aunque luego la primera disminuyó 21.8% en 2021 y la segunda 46% en 2020. Por otra parte, el monto entregado por ayuda se incrementó levemente con la administración actual, pues de un promedio de \$22,900 en 2018, pasó a \$27,000 en 2019, ubicándose finalmente en \$25,000 en 2020 y 2021.
- Una de las principales novedades del Programa bajo el actual gobierno son las medidas en torno a la priorización o focalización territorial de la atención hacia los lugares más marginados. Asimismo, bajo la actual administración, se ha incrementado el número de acciones emprendidas en el marco del programa que benefician a personas cuyos ingresos no superan los 3 salarios mínimos diarios, pasando de 55% en 2018 a 60% en 2019 y 66% en 2020.
- El Programa ha ampliado su cobertura a la población damnificada por el sismo de 2017, otorgando además un código a los ciudadanos para acreditarlos como damnificados. Además, en 2020, la nueva administración autorizó la condonación de 1,116 créditos otorgados por el Programa bajo la modalidad de Crédito Emergente para Reconstrucción

de Vivienda (CERV), de un total de 8,701 créditos autorizados y entregados. En la actualidad se cuenta aún con 4,043 solicitudes de condonación recibidas.

### *c. Programa de Vivienda en Conjunto*

- En 2019 se plantean metas mucho menores en materia de créditos contratados para vivienda nueva, así como en las ABS para capacidad de pago (se reducen en 43% y 88%, respectivamente). En 2021 continúa reduciéndose la meta de créditos contratados, pero aumenta más de seis veces la de ABS para capacidad de pago, lo que resulta positivo si se tiene en cuenta la disminución generalizada de los ingresos a causa de la crisis sanitaria y económica derivada de la pandemia.
- Igual que para el Programa de Mejoramiento de Vivienda, el presupuesto aprobado se incrementó en 2018 (en un 47.7% en este caso), con el fin de dar continuidad al esquema de Crédito Emergente para Reparación de Vivienda (CERV), el cual estuvo dirigido, entre otras cosas, a construcción de vivienda nueva para las personas afectadas por el sismo de 2017. No obstante, en 2019 y 2020, una vez iniciada la administración actual, el presupuesto total autorizado para el Programa se vio reducido en un 9.5% y 26.2% respectivamente; e incluso el presupuesto modificado también siguió una tendencia decreciente. Solo hasta 2021 los recursos autorizados aumentaron en un 21%.
- Con la administración 2018-2024 se han implementado medidas especiales para atender a ciertos grupos vulnerables. En primer lugar, hasta el momento se asignaron 11 viviendas a las víctimas del accidente de la línea 12 del Metro, de 77 que les serán entregadas. En segundo lugar, se establecieron mesas de trabajo institucionales y con las organizaciones para continuar atendiendo a las personas afectadas por el sismo de 2017. Finalmente, están siendo construidos proyectos especiales dirigidos a población indígena residente en la Ciudad de México.
- Bajo el actual gobierno han existido limitaciones financieras para la compra de suelo. Ante esta situación, durante los ejercicios 2019 y 2020 solo se adquirieron cinco predios, se ha dispuesto de 100 predios heredados de la administración pasada y los demás se han obtenido a través de mecanismos de expropiación y desincorporación. De esta manera se han enfrentado las limitaciones en la compra de suelo para no afectar la producción de vivienda social.

### *d. Programa Otorgamiento de Ayudas de Beneficio Social para Pago de Renta y Atención a Personas en Situación de Calle*

- Si bien esta ayuda existía anteriormente, en 2021 se estableció como programa. Con este cambio ya no se fija un requisito de ingreso mínimo ni una condición de pertenencia al programa de Vivienda en Conjunto para acceder a las ayudas.
- En cuanto a las metas iniciales, a lo largo de cada año, excepto en 2019, estas fueron incrementadas para atender situaciones particulares. En 2018, por ejemplo, durante la segunda mitad del año la meta se aumentó en un 30% (pasando de 1,900 a 2,482 ayudas), y se añadió la entrega de 15,000 ayudas de entre 3,000 y 4,000 pesos en promedio a las familias afectadas por el sismo de 2017 para el pago de renta. En 2021, desde el inicio del nuevo programa, se planteó una meta 22% más alta que la de los últimos tres años (de 1,900 se pasó a 2,315 ayudas) y en noviembre se sumó la entrega de 15 ayudas de 1,000,000 pesos cada una para familias en situación de calle.

- Respecto al monto de las ayudas entregadas, se ha incrementado la cantidad de dinero que se otorga puesto que antes de la presente administración se entregaba una ayuda mensual de 1,900 pesos en promedio, mientras que bajo el actual gobierno se estableció un rango cuyo límite inferior es de 1,500 pesos y el superior ha oscilado anualmente entre 3,000 y 5,000 pesos.
- En 2020 el presupuesto aprobado disminuyó un 17.8%, pero a lo largo del año este fue incrementado debido a la contingencia sanitaria. En 2021 el presupuesto aprobado se incrementó considerablemente en un 53.2%, llegando a los 71.7 millones de pesos.
- Las ABS para pago de renta se han usado como complemento de ciertas políticas o medidas implementadas por el gobierno de la Ciudad, tales como los beneficiarios del proyecto de la Ciudad Perdida, familias afectadas por la recuperación del Suelo de Conservación en Tláhuac y las víctimas del incidente de la línea 12 del Metro.

*e. Programa Social “Rescate Innovador y Participativo en Unidades Habitacionales”*

- Inicialmente la población objetivo del programa era la que vivía en las unidades habitacionales; sin embargo, los sismos de 2017 marcaron un antecedente importante para extender la atención de este programa a los conjuntos vecinales reconstruidos después de los sismos de 1985 y aquellos condominios dañados durante el 2017, lo cual ha tenido un impacto en el aumento del universo de población objetivo.
- El apoyo entregado por unidad privativa ha aumentado más del triple durante la administración 2018-2024. De 2014 a 2018 el monto era de 900 pesos, mientras que la actualización de 2019 a 2021 fue de 3,000 pesos por unidad privativa.
- La pandemia ha afectado considerablemente la operación del programa. Por una parte, se incorporó dentro de los apoyos la sanitización de espacios y medidas de apoyo para la prevención de contagios. Por otra parte, al ser un programa que se basa en la participación social a través de asambleas, las reuniones han sido limitadas para seguir las medidas preventivas. Aunque se ha tomado como alternativa tener asambleas virtuales, no se ha logrado una participación exitosa debido a la brecha digital que existe en las diferentes zonas atendidas y entre vecinos de una misma unidad.

*f. Otras acciones aplicadas*

- El gobierno de la Ciudad de México llevó a cabo acciones que podrían identificarse como preventivas, para evitar los contagios; reactivas, para atender a las personas que adquirieron la enfermedad de COVID-19; y de apoyo social y económico. Según lo reportado por la ENCOVID-CDMX (2020), a través de estas acciones se ha atendido cerca del 45% de los hogares en la ciudad.
- Una línea de apoyo de suma relevancia fue la dotación de agua potable a viviendas. De marzo a diciembre de 2020, se llevó a cabo el Programa de Atención Inmediata en el Sur y Norte de la Ciudad de México, el cual consistió en un operativo con pipas para dotar de agua potable a viviendas, principalmente en las Alcaldías de Iztapalapa, Tlalpan, Xochimilco y Tláhuac.
- Por otra parte, una de las poblaciones más vulnerables ante la situación de pandemia fue aquella que se encuentra en situación de calle. Ante ello la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO) implementó tres acciones para aminorar la vulnerabilidad de

las personas que no cuentan con una vivienda: 1. comedores sociales; 2. albergues transitorios; y 3. jornadas de salud.

- Según los datos del Censo Anual 2019-2020 en diciembre del 2020 se identificaron 934 personas en situación de calle, de las cuales el 22.78 % tenía menos de un año en tal situación, por lo que existe la posibilidad que ese porcentaje de nuevas personas en situación de calle tengan alguna relación con los impactos de la pandemia.
- También las Alcaldías implementaron acciones diversas para apoyar a los hogares ante la emergencia sanitaria. Durante 2020 se implementaron al menos 56 medidas con un presupuesto aproximado de 1,094 millones de pesos. Una parte importante de ellas (29) estuvieron dirigidas a proporcionar alimentos, a través de la entrega de paquetes alimentarios, comedores comunitarios o de vales para ser usados en productos de la canasta básica.
- Referente al tema de vivienda no ha existido una acción para prevenir y/o detener los desalojos de inmuebles y atender a quienes no pueden pagar alquiler en el contexto de la pandemia por COVID-19. Durante 2020 se aprobaron 442 desalojos, y 98 durante el 2021.

### **3. Estudio de condiciones de vida en asentamientos urbanos populares**

El estudio de condiciones de vida se realizó con base en la información obtenida mediante la aplicación de técnicas de investigación en campo, tales como encuestas, entrevistas, talleres y grupos focales en los siguientes poblamientos: la Unidad Habitacional Capultitlán en la Alcaldía Gustavo A. Madero, así como el Campamento Nueve y Medio y San Miguel Teotongo II, ambos ubicados en Iztapalapa. De esta manera, se obtuvieron algunos hallazgos sobre los principales aspectos relacionados con el derecho a la vivienda en estos poblamientos, la forma en la que se ha enfrentado la pandemia ocasionada por el COVID-19 y el cumplimiento de las medidas sanitarias implementadas en este contexto. A continuación, se señalan algunos de los hallazgos más importantes:

- Materiales y distribución de espacios en la vivienda. El asentamiento precario es el poblamiento que presenta peores condiciones en términos de los materiales de las viviendas, ya que un porcentaje importante de ellas posee techos de lámina de asbesto, deficiencia en la ventilación que solo es proporcionada por una ventana y condiciones estructurales precarias que aumentan el riesgo de afectación ante fenómenos naturales. Más de la mitad de las viviendas encuestadas también poseen pintura vieja con alto contenido de plomo. Además, el asentamiento precario posee los niveles más elevados de hacinamiento y la distribución más deficiente de espacios de la vivienda al contar generalmente con un solo cuarto; por lo que son las familias con mayor vulnerabilidad ante situaciones sanitarias.
- Acceso a servicios básicos. Casi la totalidad de las familias del conjunto habitacional y de la colonia popular encuestadas contaban con servicio eléctrico y drenaje, así como de agua al interior de las viviendas. Por su parte, un porcentaje mayor de familias en el asentamiento precario no disponían de los dos primeros servicios y obtenían el agua por medio de pipas, que era almacenada y distribuida a las viviendas de manera precaria. Además de que la calidad y la frecuencia del agua en Iztapalapa suele ser bastante baja.
- Tenencia de la vivienda y condiciones de vida. Más de la mitad de las personas entrevistadas en los poblamientos poseen vivienda propia. Sin embargo, en el

asentamiento precario la situación es diferente, pues la falta de seguridad jurídica es elevada, lo que además provoca que no se cuente con acceso a agua potable de forma regular y que el saneamiento también sea precario. En cuanto a aquello que los participantes consideran como buena calidad de vida se contempla el contar con acceso a sistemas de salud, a empleo y a una vivienda.

- Ingresos y gastos asociados a la vivienda. El ingreso mensual familiar en los poblamientos estudiados oscila entre \$2,000 y \$8,400 mensuales; no obstante, en el campamento precario más del 20% de las viviendas encuestadas reportaron un ingreso familiar por debajo de los \$2,000 mensuales, lo que los coloca en una situación de pobreza y vulnerabilidad económica importante. La inestabilidad laboral derivada de la pandemia también ha puesto en cuestión el pago o renta de la vivienda, dado que es el segundo gasto más importante en la unidad habitacional y en la colonia popular.
- Acceso a servicios y bienes urbanos. Los tres poblamientos se encuentran en áreas dotadas de equipamientos y servicios médicos, educativos, de recreación y transporte público; no obstante, en especial el acceso a los espacios recreativos se ve reducido por los altos índices de inseguridad, y a los equipamientos médicos por no contar con derechohabencia al IMSS e ISSSTE. En cuanto al acceso a internet no es total para ninguno de los poblamientos, pero es peor para la unidad habitacional y la colonia popular.
- Condiciones de salud. En el 81.4% de las viviendas encuestadas alguno de los habitantes presentaba al menos un factor de riesgo o comorbilidad que aumenta el riesgo de enfermar de gravedad por COVID-19. Además, la población ha tenido altos niveles de ansiedad, debido en parte a las medidas de confinamiento en sus viviendas.
- Redes de apoyo comunitario, autoridades gubernamentales y sociedad civil. La construcción de redes de apoyo comunitario representó un capital a favor ante los efectos adversos generados por la pandemia. Adicionalmente, las entrevistas con funcionarios del gobierno local mostraron la importancia que tuvo el despliegue de acciones para contener el avance de la pandemia y mitigar sus efectos, sobre todo en el espacio público. Finalmente, las organizaciones de la sociedad civil y los funcionarios que participaron en este estudio destacaron la urgencia de establecer una dinámica de mayor comunicación y coordinación que permita alcanzar los objetivos de la política de vivienda en la Ciudad de México. Los temas de agenda pública que destacaron fueron la vivienda en alquiler, los desalojos y la relación de la vivienda con el ordenamiento territorial.

## **Conclusiones**

Uno de los principales problemas que enfrenta la gestión de la oferta de vivienda es la falta de disponibilidad de suelo para construir, lo cual influye tanto en la localización de la vivienda nueva como en su costo. Estos dos elementos son de suma importancia para garantizar la asequibilidad y accesibilidad de la vivienda. Además, esto se suma a las problemáticas que presenta la vivienda existente, particularmente las viviendas ubicadas en la periferia o en asentamientos precarios, donde aún hay carencias en el acceso a servicios básicos y altos niveles de hacinamiento, y donde la población ha sido más vulnerada ante la pandemia por COVID-19.

Si bien, en general, los datos muestran una mejoría en las condiciones habitacionales y la administración en curso ha planteado políticas que reconocen las problemáticas existentes, existen críticas importantes provenientes de la sociedad civil, particularmente en cuanto a la falta de una política de vivienda integrada, a la ausencia de mecanismos participativos y a los

beneficios que otorgan los programas al sector privado, como es el caso del PREVIT. Aun así, es importante señalar que la administración 2019-2024 está consolidando acciones que en el pasado no fueron logradas con éxito, como lo es el Sistema de Acción por Cooperación, la vivienda incluyente y proyectos especiales que atienden a población indígena y personas en situación de calle.

Ante la pandemia por COVID-19 se han desplegado importantes acciones de apoyo social; sin embargo, en cuestiones de vivienda, resalta la falta de una política de protección a las personas que rentan vivienda, así como tampoco han sido detenidos los desalojos en la ciudad como sucedió en otros países como Argentina o Colombia, donde se decretó la suspensión de desalojos por falta de pago.

Finalmente, algunas de las observaciones son: 1. implementar procesos participativos en el diseño de la política pública que permitan fortalecer las relaciones con la sociedad civil, así como establecer estrategias que permitan que las personas participen en condiciones equitativas y no bajo procesos clientelares, particularmente en el RIPUH; 2. incrementar el apoyo a proyectos especiales que atienden a población vulnerable y que presenta mayores dificultades para adquirir un crédito; 3. fortalecer la promoción del PREVIT, al igual que la Mesa de Seguimiento como un espacio de diálogo interinstitucional; 4. identificar y atender casos prioritarios aunque éstos no se ubiquen en las unidades territoriales focalizadas manejadas por el INVI; 5. realizar esfuerzos para no reducir los recursos asignados al INVI, puesto que sus programas son los que atienden principalmente a la población de menores recursos; 6. poner en marcha una política de vivienda que atienda a las personas que se encuentran en situación de alquiler; 7. suspender los desalojos o en su defecto ofrecer una alternativa justa y adecuada.

En la última parte de este documento se presentan las conclusiones de la evaluación, así como observaciones particulares sobre cada uno de los programas evaluados.

# I. Revisión de la literatura, marco teórico y metodología

## I.1 Estado del arte

Esta presentación sintetiza una serie de trabajos que hemos ido realizando sobre el tema (Garza y Schteingart, 1978; Schteingart, 1989; Schteingart y Patiño, 2006; Schteingart, 2015; Schteingart, 2018), a través de varios años de investigación, y también hace referencia a los programas más importantes del gobierno federal que se han aplicado a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, así como a aquellos llevados a cabo por el Instituto de la Vivienda del Distrito Federal (INVI), específicos para la Ciudad de México (CDMX). Además de la vivienda promovida y/o financiada por los gobiernos federal y local, no puede estar ausente en esta presentación aquella producida en asentamientos irregulares, la cual, según diferentes cálculos realizados por investigadores, cubriría aproximadamente la mitad de las viviendas construidas en la metrópoli. Cabe aclarar que, si bien los asentamientos irregulares, y la vivienda en ellos producida, han surgido al margen de las políticas públicas, en varios momentos del desarrollo de esas colonias se ha dado una intervención de los gobiernos locales y también del gobierno federal, particularmente en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra a través de la introducción de los servicios básicos (agua, drenaje, electrificación, recolección de residuos) y del mejoramiento de la vivienda. Es decir que, en lo llamado irregular, de alguna manera también ha estado presente una cierta acción de los gobiernos.

Sin embargo, es importante aclarar, que el conjunto de intervenciones públicas se lleva a cabo de manera muy poco coordinada, en la medida que cada institución encargada de algún programa vinculado a la producción o apoyo a una forma particular de vivienda o poblamiento no responde a una política habitacional general para el país o la ciudad. Diferentes trabajos han puesto en evidencia esa falta de coordinación y, sobre todo, cómo en las últimas dos décadas, con el retroceso de la función del Estado en el campo de la vivienda, y el gran avance de los desarrolladores privados, la falta de coordinación ha resultado más evidente, en la manera de elegir los lugares donde ésta se lleva a cabo, así como en su tipología y las formas de agrupamiento y distribución en la ciudad. Todo ello ha incidido en la carestía de la vivienda, en las mayores dificultades de los sectores de bajos recursos para conseguir un lugar donde vivir, en la gran extensión de la mancha urbana y en la forma cada vez más desigual de hacer ciudad.

Este panorama caótico de producción de la vivienda no puede verse separadamente de sus consecuencias sobre el espacio urbano construido, en el aumento de la segregación y de la división social del espacio. Si bien parece discutible aceptar que las ciudades son cada vez más un conjunto de islas separadas entre sí, habría que alertar, no obstante, con respecto al peligro que se esté avanzando en esa dirección.

## I.1.1 Los programas de vivienda en México y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM)

### Situación durante las primeras etapas (1960-1985)

México ha contado con algunos programas de vivienda para sectores muy limitados de la población desde las primeras décadas del siglo pasado, pero fue recién en los años 60 cuando se implementó el primer programa importante de vivienda de interés social (el Programa Financiero de la Vivienda). Sin embargo, ya en los años 50 el Estado comenzó a asumir una mayor responsabilidad en la provisión de viviendas, pues al finalizar la segunda guerra mundial sólo existían programas menores.

Haciendo un balance de las instituciones que han actuado en la Ciudad de México, la más antigua fue el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), le siguió el Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda (FOVI) y los Fondos de la Vivienda como INFONAVIT y FOVISSSTE, creados en los años 70 del siglo pasado. El Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda (INDECO) reemplazó al Instituto Nacional de la Vivienda; la Dirección General de Habitación Popular (DGHP) que pertenecía al Departamento del Distrito Federal, realizaba acciones que antes estaban a cargo de ese Departamento, y el FOVISSSTE representó la continuación de las acciones del ISSSTE. Sólo el INFONAVIT y AURIS (organismo del Estado de México) no tuvieron precedentes institucionales.

La DGHP desapareció en 1977 y sus funciones pasaron a la Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal -DF- (CODEUR); hacia el final de la etapa 1962-1982 el Fondo de Habitaciones Populares, que formaba parte de BANOBRAS se separó de éste y el INDECO fue liquidado, siendo sus funciones absorbidas por 28 Institutos de Vivienda de los estados. En síntesis, los programas de vivienda con apoyo del Estado, en la ZMCM, se llevaron a cabo a través de varias instituciones de cobertura nacional, aunque también por organismos locales correspondientes al Departamento del Distrito Federal (DGHP) y el gobierno del Estado de México (AURIS), que desaparecieron. En los años sesenta, los recursos de las instituciones a las que se hizo referencia provinieron en un altísimo porcentaje de la banca privada, el 15%, aproximadamente de recursos presupuestales del Gobierno Federal, y, en menor medida de empréstitos extranjeros, sobre todo en el caso de FOVI en un comienzo, y en el de BANOBRAS. Con la aparición de los fondos, sobre todo de INFONAVIT, se modificó de manera sustancial la composición del origen de los recursos y la participación de la banca privada bajó considerablemente su peso.

En cuanto a los *asentamientos irregulares*, la vivienda desarrollada en los mismos y su crecimiento fue mucho mayor que en los conjuntos habitacionales financiados con apoyo del Estado. No han existido fuentes censales o estadísticas adecuadas para conocer con precisión la proporción de habitantes que ocupan esos asentamientos, y a menudo los datos presentados no coinciden. Hacia 1952 se estimaba que un 22% de los habitantes de la ZMCM vivía en asentamientos irregulares y en 1976 los cálculos fueron de 50% (Connolly, 1982). Esas colonias cubrían, hacia 1986, según algunos cálculos, un 25% del área urbana dedicada a uso habitacional, en el DF. En el Estado de México, en 17 municipios conurbados, para el mismo año, se consideraba una superficie irregular del 35% del área de uso habitacional de esos municipios. Estas cifras son

bastante aproximadas, pero de todas maneras dan una idea de la presencia del fenómeno de la irregularidad en la ZMCM.

En lo que tiene que ver con la forma de producción de la vivienda en esos asentamientos, los análisis realizados pusieron de manifiesto que la autoconstrucción tuvo una participación importante, aunque también a veces esa forma de producción habitacional se ha combinado con la producción por encargo, lo que significa que algunas partes de la vivienda son construidas por los usuarios, mientras para aquellas más difíciles de edificar se ha recurrido a la contratación de trabajo asalariado. En general, en estos casos, la construcción de la vivienda se caracteriza por no contar con ningún mecanismo institucional de crédito y por ser financiada por los mismos usuarios, por lo cual la construcción se realiza en forma paulatina y permanece sin mejorar durante mucho tiempo. En la mayoría de los casos la vivienda no cumple con las normas vigentes, de manera que la ilegalidad en la construcción se superpone a la que existe en el acceso al suelo (Legorreta, 1983 y 1984). La ilegalidad en la tenencia de la tierra podía surgir en terrenos de carácter ejidal o comunal, dado que ese tipo de terrenos no se podían vender ni pasar directamente de usos rurales a urbanos; y, también en terrenos de propiedad privada con una historia confusa acerca del origen de esta y en los que a veces se daban ventas múltiples que generaban situaciones cuya legalidad era difícil de definir. Distintas instancias administrativas, de diferente nivel de actuación, se han ocupado de la regularización de asentamientos populares ubicados en terrenos ejidales y privados.

Ante las dificultades para ofrecer vivienda terminada a amplios sectores de la población, comenzaron a surgir algunos programas para orientar la acción pública hacia el apoyo a la autoconstrucción a través de la oferta de tierra barata, ayuda financiera y técnica a los grupos de menores ingresos. Estos programas significaron un intento por incorporar de manera más sistemática y global, acciones que ya se habían venido realizando, aunque de manera muy limitada, por organismos como INDECO y AURIS. Sin embargo, los recursos destinados a este tipo de programas fueron muy limitados: en 1980 un 44% de las acciones se realizaba con el 4% de la inversión, que provenía de recursos fiscales. Es decir que este tipo de acciones podrían haber sido numerosas pero la cantidad de los fondos canalizados representaban una proporción muy baja de los recursos invertidos, en la medida que la vivienda terminada es un bien caro y hacia ella se ha dirigido la mayor parte de los recursos de los programas.

### I.1.2 Evolución de los programas

A partir de los años 80 del siglo pasado, pero sobre todo en los años 90, los programas de vivienda comenzaron a sufrir una serie de cambios que pueden explicarse a la luz de las transformaciones económicas de la llamada “década perdida”, pero también a partir de cambios ideológicos vinculados a cómo debería darse la función del Estado y, como parte de los mismos comenzaron a tener una influencia destacada los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial (Puebla, 2002).

En términos generales, la política de desregulación ha tenido como efecto que los desarrolladores privados se hayan transformado en los actores fundamentales de la producción habitacional. De hecho, el sistema institucional de vivienda se fue constituyendo en un apoyo al desarrollo de grandes consorcios inmobiliarios, en combinación con los agentes financieros, entre ellos las

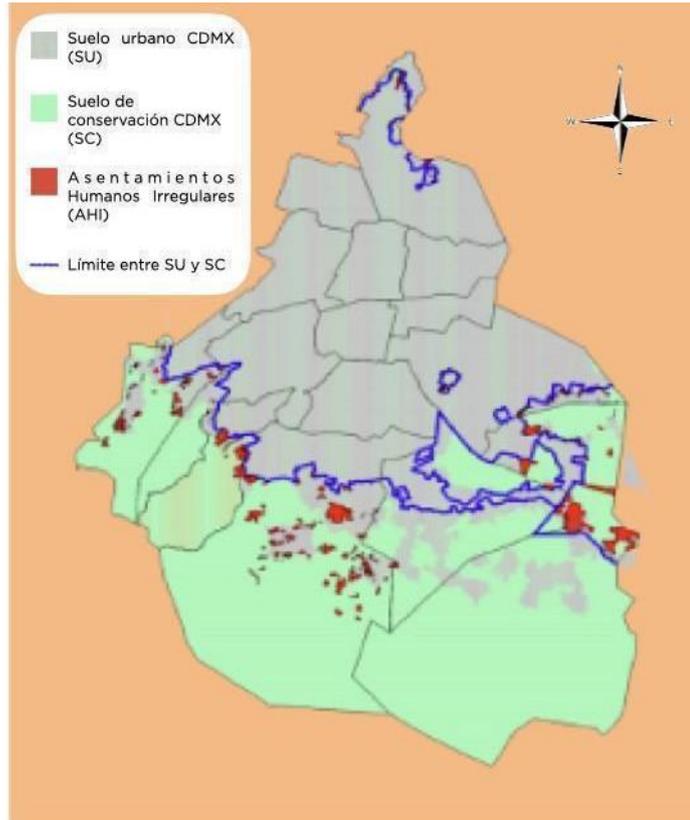
SOFOLLES (Sociedades Financieras de Objeto Limitado); once de estas grandes sociedades otorgaron el 25% del crédito a los Organismos Nacionales de Vivienda, ONAVIS. Esta gran concentración de la producción habitacional ha sido favorecida por un significativo crecimiento en el volumen de créditos hipotecarios, generando nuevas economías de escala y consolidando, de alguna manera, una demanda solvente que, sin embargo, representó sólo una parte minoritaria de las necesidades habitacionales del país. Además, se generaron paradojas como el hecho que ha existido una sobre oferta para los sectores de mayores recursos (con miles de viviendas desocupadas) mientras para los sectores populares, y en las zonas más pobres del país, la oferta de vivienda ha sido muy limitada. Por último, la incorporación de nuevos intermediarios financieros como las mencionadas SOFOLES, ha encarecido la vivienda y en general, los organismos habitacionales atravesaron procesos de reestructuración orgánica y operacional que incluyó ajustes normativos, una modernización tecnológica y administrativa, así como cambios en sus sistemas de crédito (Patiño, 2006).

En el INFONAVIT se dio prioridad a la revolvencia de los fondos, los subsidios fueron eliminados y el sistema de crédito se basó fundamentalmente en el ingreso de los trabajadores y su posibilidad de pago. También en FOVISSSTE se realizaron cambios similares agregándose a las SOFOLES como nuevos intermediarios financieros. Se ha ido consolidando, de esta manera, un modelo no inclusivo de políticas habitacionales.

### II.1.3 La vivienda en la Ciudad de México. Finales del siglo XX e inicios del siglo XXI.

Existían en la Ciudad de México, según la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, 2,601.323 viviendas, de las cuales más del 90% correspondía a las categorías de casas únicas en terreno; de casas en terrenos compartidos con otras viviendas y de departamentos en edificios, con muy pocas diferencias numéricas entre las tres. Las viviendas en vecindad, que hasta los años 50 del siglo pasado albergaban, sobre todo en el área central urbana, a un buen número de familias trabajadoras o de escasos recursos, representaron en la fecha mencionada sólo el 4% del total, en la medida en que, sobre todo a partir de los años 70 y 80, se fue produciendo una gran expansión periférica de la ciudad a través de asentamientos irregulares, para esos estratos de la población y para los migrantes recientes de zonas rurales o pequeños centros de población.

Mapa 1. Suelo urbano y Suelo de Conservación



Fuente: Elaboración propia

## Los asentamientos irregulares en la Ciudad de México

Según la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2010, en la ciudad existen cinco tipos de suelo urbano y seis de conservación. Los asentamientos humanos irregulares (AHI) son, de acuerdo con esa ley, las áreas habitadas en Suelo de Conservación no habitable; es decir, donde no está permitida la ocupación residencial, por lo tanto, según esta definición, esos asentamientos aparecen en las delegaciones o alcaldías donde existe ese tipo de suelo, sobre todo al sur de la ciudad. Según la Secretaría de Medio Ambiente de la Ciudad de México (2015), en el año 2010 existían 867 asentamientos con esas características, y una gran parte de estos, estaban ubicados en Xochimilco, y en menor medida, pero también de manera importante, en Tlalpan y Milpa Alta. La superficie ocupada por estos asentamientos tuvo un incremento porcentual, entre 2010 y 2015, en total para la ciudad, de casi un 90 %, con los crecimientos más destacados en Xochimilco y Tlalpan que pasaron de una superficie de 4.7 km<sup>2</sup> y de 5.3 km<sup>2</sup>, respectivamente, en el 2010 a superficies de 9 km<sup>2</sup>, en el 2015, para ambos casos; mientras para el total de la ciudad se pasó de una superficie de 14.7 km<sup>2</sup> en el primer año a la cifra mucho mayor de casi 28 Km<sup>2</sup> en 2015 (EVALUA, 2020). Si bien estos datos resultan relevantes, porque dan una idea de un cierto tipo de crecimiento irregular, al ocupar áreas de interés ambiental, con usos no permitidos por los ordenamientos legales vigentes, hay que aclarar que también existen otros asentamientos irregulares, a los cuales ya se hizo referencia, y cuya irregularidad proviene de la manera como los pobladores han accedido al suelo. A la irregularidad en el acceso al suelo se ha sumado luego la irregularidad en la falta de servicios básicos, en el trazado de las calles y en las normas de construcción de la vivienda. Se han presentado varias clasificaciones de estos asentamientos

irregulares, y las más frecuentes se refieren a los fraccionamientos ilegales y a las colonias de invasión. En los primeros, promovidos por propietarios individuales, por pequeñas empresas promotoras o por comisariados ejidales, la tierra era dividida en lotes y vendida en general sin servicios, con una propiedad confusa del suelo, o producto de venta de terrenos que por ley no podía ser comercializada, como la de los ejidos.

Frecuentemente, los fraccionadores no tenían título de propiedad de la tierra vendida y muchas veces vendían un mismo lote varias veces. Las colonias de invasión han ido en general disminuyendo, aunque en ocasiones se han combinado diferentes modalidades de ocupación en un mismo asentamiento. En el caso de los municipios conurbados del Estado de México los fraccionamientos ilegales se han dado en terrenos públicos, principalmente en la dirección nororiente, en tierras producto de la desecación del lago de Texcoco, siendo el ejemplo más típico algunas zonas del municipio de Nezahualcóyotl (Schteingart, 1981). Los fraccionamientos de terrenos ejidales se ubicaron sobre todo en el poniente, norponiente y sur de la Zona Metropolitana, y surgieron como corolario de arreglos entre ejidatarios, comuneros y funcionarios de la Secretaría de la Reforma Agraria. Éstos se han ido incrementando al tiempo que los fraccionamientos en terrenos privados y públicos se fueron haciendo menos frecuentes debido a las restricciones impuestas por el Estado.

Han existido, sobre todo desde los años 70 del siglo pasado, programas de regularización de esos asentamientos, tanto a nivel federal como local, sin embargo, a veces los procesos involucrados han sido muy lentos o no se terminaban de realizar debido a fuertes complicaciones en la compra-venta ilegal de los terrenos. De esta manera, en numerosos casos los asentamientos irregulares han permanecido muchos años en la irregularidad, con falta de servicios y fuertes limitaciones para su mejoramiento, aunque en algunas circunstancias las fuertes presiones de las organizaciones de vecinos han logrado la introducción de algunos servicios, aún antes de la regularización, como lo han demostrado numerosos estudios de caso al respecto (Schteingart, 1997).

### **Las políticas de vivienda en la CDMX. El Instituto de Vivienda (INVI).**

La situación en esta Ciudad ha sido un poco diferente que la presentada a nivel nacional. Además de los programas federales, han existido en esta entidad, aquellos pertenecientes al Instituto de la Vivienda (INVI), creado en 1998, como un organismo público descentralizado de la administración central, consolidándose como un espacio local para el trámite de las demandas sociales en materia habitacional, con una amplia intervención del gobierno, y la utilización de recursos fiscales. Algunas de sus funciones más importantes se han referido a la coordinación de políticas para el D.F., el otorgamiento de créditos, el financiamiento de obras y la promoción de investigaciones sobre esta temática en la ciudad (Puebla, 2010).

Con la aprobación de la Ley de Vivienda del Distrito Federal, en el año 2000, se definieron de manera general sus acciones, funciones y alcances, y se especificó claramente el destino de sus recursos. Pero han sido tres las transformaciones más importantes del INVI. Por la primera se transformó el instrumento a través del cual se atendían las demandas de vivienda: al pasar de fideicomiso a instituto con personal y recursos propios, cambiaron también varios aspectos relevantes de su funcionamiento. La segunda transformación tuvo que ver con la creación de un

mecanismo formal de intermediación entre gobierno y sociedad civil, organizada y no organizada, que descentralizó las formas de negociación, así como la presencia de los actores involucrados, ya que la presión-negociación que ejercían las organizaciones sociales se dirigió directamente al INVI, más que hacia la Secretaría de Desarrollo Urbano de la entidad. Y por último la tercera transformación que se promovió tuvo que ver con la atención a demandantes de vivienda en otros fondos o instituciones que los excluían por los requisitos que se exigían para acceder a sus acciones de vivienda. Es decir que, el INVI promovió líneas de crédito para personas que en otras condiciones no las hubieran podido obtener.

Algunos programas, más o menos recientes, habían incluido la producción de vivienda en conjuntos habitacionales, el apoyo a la autoproducción y mejoramiento de la vivienda y acciones para la formación de una Bolsa de Suelo, de gran relevancia para cualquier política habitacional.

Entonces, es necesario reconocer que, mientras a nivel nacional los espacios de participación han sido muy limitados y el acceso de los grupos de menores recursos a un crédito cada vez menos presentes, por medio del INVI sí se pudo observar una mayor participación de los grupos más necesitados, además de un acceso más frecuente de estos grupos a una vivienda. No obstante, al analizar con mayor profundidad de qué manera se ha dado la participación de los grupos en la producción de vivienda, y en qué medida ella implica un mayor derecho a la ciudad y más democracia, lamentablemente se han reportado algunos retrocesos y cambios negativos sobre todo a partir de la dos últimas administraciones, anteriores al actual gobierno, que comenzó en noviembre del 2018.

De acuerdo con las organizaciones sociales demandantes de vivienda, ha existido, por ejemplo, una distribución desigual de las unidades producidas por el INVI: cuatro organizaciones, con más de 500 viviendas cada una, concentraron 26 % del total (3704), mientras 140, que sumaron 8895 unidades, presentaron un promedio de 63 viviendas cada una (datos aportados en entrevista, a miembros la Asamblea Legislativa de D.F.). Esas enormes diferencias pudieron vincularse con relaciones clientelares, redes poco transparentes y nexos amañados que, según algunos analistas, se fueron intensificando durante las citadas administraciones.

La relación entre los grupos de la sociedad civil y el INVI no se puede entender sin conocer su historia, sus relaciones con los partidos políticos y su situación más reciente. Desde hace unos 35 años, la participación ciudadana y la existencia de organizaciones de la sociedad civil en la Ciudad de México han influido en la formación del que fue durante muchos años el partido del gobierno local, el de la Revolución Democrática (PRD) las características de muchos de sus funcionarios, y la producción del hábitat popular. Los grupos de solicitantes de vivienda, aunque se iniciaron antes, tuvieron expresiones más importantes desde 1987, cuando coexistían dentro del Movimiento, diferentes tipos de organizaciones (Monterrubio y Esquivel, 2011, Ortiz, 2002, Puebla, 2010, Ramírez Sáinz, 2005). Según estos autores, aunque la participación continúa con la producción social del hábitat y el reconocimiento del derecho a la ciudad, han aparecido una serie de problemas, algunos de los cuales han estado vinculados al surgimiento de liderazgos semi caudillescos, y a la pérdida de principios democráticos, a favor de un incremento del pragmatismo, la vinculación de prácticas corporativistas de algunos líderes del PRD, así como con la atomización y debilitamiento de las organizaciones.

Se ha señalado también un aumento en la individualización de la demanda y una modificación en la relación entre gobierno y organizaciones, ya que se les ha ido restando importancia en su capacidad de gestión y formulación de proyectos. Cada vez más las movilizaciones parecían estar al servicio de la obtención de créditos y los funcionarios del INVI eran los que dirigían las estrategias. Desde la gestión de Marcelo Ebrard como jefe de Gobierno, se comenzó a dar entrada a los desarrolladores en la gestión de los proyectos y ello había seguido avanzando durante la gestión de Mancera, con el pretexto de que, como las organizaciones se habían estado modificando con el manejo de principios poco democráticos, era conveniente limitar su participación. Teniendo en cuenta estas afirmaciones, surgidas a partir de entrevistas, sería conveniente preguntarse si se han estado quedando atrás las demandas por una gestión democrática de la ciudad, no sólo en relación con la vivienda, sino también con respecto a otros aspectos de la problemática urbana (entrevistas con líderes de la Asamblea Legislativa del D.F.).

## **La división social del espacio y la política de vivienda**

Evidentemente que la política de vivienda tiene una incidencia muy clara en la manera como se organiza el espacio urbano, cómo se da la división social del espacio, el aumento de la segregación, y la desigualdad social. Siendo la vivienda la actividad urbana que ocupa la mayor parte del espacio de las ciudades, resulta claro que la manera como ella es producida afecta la distribución de los distintos grupos sociales en la ciudad: si se dan ciudades compactas o de muy bajas densidades; si existe una concentración importante de la población en zonas centrales o periféricas y si las ciudades se expanden de manera irracional ocupando nuevos territorios de interés ambiental.

Un tema importante que no hay que dejar de lado tiene que ver con la lógica económica de cada forma de producción, porque ellas están ligadas al tema del acceso al suelo, al crédito inmobiliario y a las escasas capacidades de pago de amplios sectores de la población, en un país como México donde esos sectores son mayoritarios.

Con respecto a la gran suburbanización de los sectores populares, que se da tanto a través de los asentamientos irregulares como de conjuntos habitacionales promovidos con financiamiento de organismos habitacionales del gobierno federal o local, y que cada vez se fueron localizando de manera más alejada de la mancha urbana, como consecuencia de los cambios en los programas de vivienda del Estado, la pérdida de control de los programas por parte de los organismos públicos, el avance del papel de los desarrolladores y la falta de una política de suelo que lo haga más accesible a los sectores más necesitados. Entonces hemos podido ver que, si bien la situación de la Ciudad de México con respecto a las políticas de vivienda ha sido diferente a la del país en su conjunto, en parte debido a la presencia importante de organizaciones de la sociedad civil y a la historia política de la entidad, la situación parece haberse ido deteriorando, tanto a partir de la descomposición de las organizaciones populares como de las nuevas relaciones entre las mismas y el gobierno local, el INVI en particular. La descomposición parece haber pasado por un cambio en las prioridades de estas organizaciones y en sus demandas, dejando de lado la lucha por el derecho a la ciudad de los más necesitados y por una ciudad más democrática.

### **I.1.4 Vivienda y COVID-19**

La pandemia por la que actualmente atraviesa el mundo ha hecho necesario el estudio de las prioridades e impactos que ésta ha ocasionado en diferentes dimensiones de la sociedad. Entre ellas, la vivienda y su habitabilidad han cobrado centralidad, al convertirse en el principal lugar de reproducción de la vida tras las medidas de confinamiento y salubridad. En consecuencia, han sido diversas las instancias que se han abocado a esta tarea.

ONU-Hábitat, por ejemplo, ha manifestado una serie de preocupaciones y recomendaciones en torno a la vivienda en el contexto de la emergencia sanitaria mundial ocasionada por COVID-19. Sobre todo, ha llamado la atención sobre los efectos exacerbados que la emergencia tiene sobre las personas que no cuentan con una vivienda, o que habitan viviendas inseguras, superpobladas o ubicadas en asentamientos informales y barrios marginales de las ciudades. Esta organización indica que alrededor de 1,800 millones de personas, es decir, más del 20% de la población mundial, no cuentan con una vivienda adecuada; por esta razón, además de ser un derecho humano fundamental, la vivienda adecuada se ha convertido en un elemento central para hacer frente a la pandemia, en especial para llevar a cabo el distanciamiento social y las buenas prácticas de higiene (ONU-Hábitat, 12 de abril de 2020). En este sentido, ONU-Hábitat ha emitido recomendaciones para los responsables de política en torno a temas directamente relacionados con la vivienda, como asentamientos informales, agua y saneamiento, y desalojos y reubicaciones.

En relación con los asentamientos informales, sugiere concentrar esfuerzos en la coordinación institucional para implementar respuestas eficaces; proporcionar información pertinente y oportuna a la comunidad; identificar las áreas de alto riesgo y grupos en condiciones de alta vulnerabilidad; implementar medidas para mitigar el impacto económico, a la salud y la seguridad de la población; y promover la reactivación económica en esas zonas (ONU-Hábitat, 12 de abril de 2020). De igual forma, ONU-Hábitat (4 de mayo de 2020) hace un llamado a poner especial atención en garantizar el acceso al agua, los servicios de saneamiento y las buenas prácticas de higiene en los asentamientos y barrios marginales, y emite algunas recomendaciones en ese sentido. Finalmente, sobre los desalojos y reubicaciones, la organización enfatiza en su carácter violatorio al derecho fundamental a una vivienda adecuada, además de los riesgos adicionales que estas acciones suponen en el contexto de la pandemia, por lo que insta a los Estados a tomar medidas al respecto (ONU-Hábitat, 14 de mayo de 2020).

Las recomendaciones emitidas por ONU-Habitat son concordantes a lo que investigadores sociales han señalado en sus reflexiones y preocupaciones sobre los impactos de la emergencia sanitaria y las medidas gubernamentales que se han tomado al respecto. Como muestra de ello el Grupo de Trabajo de Desigualdades urbanas de CLACSO publicó en septiembre de 2020 el cuaderno titulado “Múltiples miradas para renovar una agenda urbana en crisis” en el que se reflexionan los retos adyacentes a las ciudades latinoamericanas, las desigualdades y la intensificación de éstas en el contexto de COVID-19. Las múltiples miradas presentadas en el cuaderno concuerdan que las desigualdades se encuentran vinculadas a dimensiones socioterritoriales, como lo es la segregación, las cuales tienen relación con políticas públicas fragmentadas, superposición de programas poco efectivos y la mercantilización de derechos sociales.

En cuanto al análisis de la vivienda se pueden encontrar, en el mencionado cuaderno de trabajo, cuatro señalamientos: 1. Previo a la emergencia sanitaria, las ciudades latinoamericanas contaban con un problema generalizado de vivienda precaria, visible en el gran déficit de servicios mínimos

y un fuerte hacinamiento. Estas condiciones han dificultado el cumplimiento de las medidas estipuladas como “quedarse en casa” o “lavarse las manos”, lo cual también ha convertido a la vivienda en un punto de contagio crítico. A ello se suma, que son condiciones que dificultan la convivencia sana, convirtiendo así el espacio doméstico en un lugar propicio para la violencia de género (Carrión, 2020; Zárate, 2020; Cravino, 2020). 2. La ubicación de la vivienda ha sido determinante en la movilidad o inmovilidad de las personas, según sea su cercanía o lejanía a bienes, servicios y zonas de empleo. A pesar de que la política gubernamental indica “quedarse en casa”, los trabajadores esenciales y del sector informal han salido a trabajar. Esto coloca bajo observación la desigualdad en condiciones, acceso a transporte y tiempos de traslado de trabajadores hacia áreas centrales o zonas de concentración de empleos, lo cual ha derivado en una exposición desigual al riesgo de contagio (Delgadillo, 2020; Cravino 2020). 3. La vivienda ha concentrado actividades reproductivas y productivas. Aquellas que anteriormente se hacían en otros espacios, tales como la educación y el trabajo, ahora son trasladadas a la vivienda particular en una modalidad virtual. Lo anterior implica una externalización de costos (luz, agua, internet) y de carga de trabajo para los integrantes de la familia, principalmente las mujeres (Delgadillo, 2020; Di Virgilio, 2020). 4. La inminente repercusión económica de la emergencia sanitaria que ha derivado en pérdida de empleos y disminución de ingresos del hogar, han puesto en riesgo la posibilidad de que los sectores populares puedan mantener las medidas de salubridad, el pago de servicios e incluso la vivienda misma sobre todo cuando hay un pago de hipoteca o alquiler de por medio (Bonilla, 2020; Di Virgilio, 2020).

En concordancia con ese último tema, la Oficina para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL) publicó recientemente un informe sobre la situación de la vivienda de alquiler en México, en el contexto de la contingencia sanitaria. En este documento se presentan los antecedentes de la crisis inmobiliaria y de la vivienda en alquiler en el país; algunas de las medidas implementadas por diferentes países ante la pandemia, y especialmente en torno a los arriendos y desalojos; una caracterización de la desigualdad en términos de asequibilidad de la vivienda y el alquiler en México; y testimonios de personas que han presentado dificultades en el pago del alquiler debido a la pandemia.

Por otra parte, el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM emprendió un estudio sobre condiciones de habitabilidad de las viviendas y el entorno urbano en el contexto del COVID-19. Para llevarlo a cabo, implementaron una encuesta virtual en abril de 2020, misma que fue respondida por cinco mil personas de Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Ciudad Juárez, Tijuana, Cuernavaca, Mérida y Toluca. Tal como lo han mencionado las organizaciones internacionales, el informe preliminar de este estudio indica que el confinamiento adquiere características más críticas en las viviendas con peores condiciones de habitabilidad.

## I.2 Conceptos y premisas teóricas

### I.2.1 Evaluación de política pública

La política pública conlleva una dinámica compleja que ha dado lugar a múltiples definiciones. Sin embargo, para efectos de este trabajo, y con base en la definición propuesta por Cardozo (2006; 2012), la *política pública* se entiende como un conjunto de decisiones, acciones y/u omisiones que constituyen la respuesta de los gobiernos principalmente, en un lugar y período determinado,

frente a los problemas públicos que enfrenta la sociedad civil. Cabe mencionar que las políticas públicas conjugan elementos sociales, pues involucran a múltiples actores de la sociedad con intereses contrapuestos; elementos administrativos o técnicos, entre los que se incluyen el uso eficiente de los recursos públicos disponibles; y elementos políticos, en tanto intervienen diferentes relaciones de poder. También comprenden múltiples tomas de posición o decisiones que dan lugar a un conjunto de planes, programas, acciones, medidas y normativas dirigidas a un mismo objetivo.

Por su parte, la *evaluación* de la política pública también ha sido definida de diversas formas dependiendo del enfoque utilizado. Algunos autores hacen énfasis en el *objeto* de la evaluación, que generalmente corresponde a la totalidad del ciclo de vida de la política o el programa; también mencionan los *procedimientos* propios de la evaluación, que suelen ser las metodologías de la investigación social, sumadas a procesos de valoración o juicio; y algunos elementos de la *función* de la evaluación, entre los que destacan el mejoramiento de las políticas o programas evaluados, la rendición de cuentas y/o la propuesta de acciones futuras, los cuales dejan ver la orientación práctica de la evaluación (Bustelo, 2011). En este caso retomamos la definición dada por la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, la cual enuncia algunos aspectos relacionados con el objeto, procedimiento y función de la evaluación:

Las evaluaciones constituyen procesos de aplicación de un método sistemático que permite conocer, explicar y valorar al menos, el diseño, la operación, los resultados y el impacto de la política y programas de Desarrollo Social. Las evaluaciones deberán detectar sus aciertos y fortalezas, identificar sus problemas y en su caso, formular las observaciones y recomendaciones para su reorientación y fortalecimiento (Art. 42).

Entonces, la evaluación tiene en cuenta las diferentes etapas de la política pública, bien sea para enfocarse en una de ellas, o para revisarlas en su totalidad con el fin de identificar y explicar los resultados obtenidos. Cardozo (2012) sintetiza el ciclo de política o de los programas –en tanto elementos de mayor concreción de las políticas al establecer objetivos, medios y acciones dirigidos a sectores específicos– en tres etapas que suelen ser las más aceptadas: la *formulación* (o diseño en el caso de los programas), que consiste en la elaboración del diagnóstico, la definición del problema, y el análisis y selección de las líneas estratégicas de solución, de acuerdo con criterios políticos y técnicos; la *implementación* (u operación en el caso de los programas), que es la fase en la que se ponen en práctica las acciones estipuladas en el diseño de la política, además de su seguimiento y control; y finalmente, la *evaluación*, que consiste en identificar y medir los resultados e impactos de la política pública o programa, y su relación con las etapas previas.

Lo anterior, siguiendo con Cardozo (2006), resulta importante si se tiene en cuenta que los resultados e impactos que se busca obtener con la implementación de una política, o de un programa específico, pueden, e incluso suelen, no coincidir con los planeados. Aquello puede ser ocasionado por la presencia de variables exógenas –económicas, sociales, políticas, culturales, etc.– que inciden en el problema social que se busca enfrentar o en el desarrollo del programa mismo. Pero también puede deberse a las brechas que suelen generarse en el proceso de diseño e implementación del programa (variables endógenas). Estas brechas pueden ser: 1) de pertinencia del programa y sus objetivos para resolver el problema social ante el cual se plantea la acción; 2) de congruencia, entre dichos objetivos, las metas y las acciones propuestas para

alcanzarlos; 3) de gestión o implementación del programa, aspecto en el que intervienen los procesos y relaciones de las instancias que participan en el desarrollo del programa. La evaluación es necesaria para identificar estas brechas y posibilitar así la realización de los ajustes correspondientes sobre la acción gubernamental.

En correspondencia con estas brechas que tienden a presentarse, algunos de los criterios más importantes en la evaluación de una política o programa social son la pertinencia del diseño, la congruencia interna y la eficacia. Cardozo (2012) los define de la siguiente manera: la pertinencia del diseño se refiere al ajuste y correspondencia del programa evaluado con los objetivos globales de desarrollo, las necesidades locales y el problema social al que se busca hacer frente (se observa, entonces, la pertinencia a diferentes escalas); la congruencia interna tiene que ver con la existencia de una relación coherente y lógica entre los elementos de la política o programa, tales como los objetivos, recursos, metas, acciones y resultados; y finalmente, la eficacia se relaciona con la medida o nivel de logro de los objetivos y metas establecidos.

Además de estos criterios, en la evaluación existen también diferentes niveles de análisis, que están asociados al elemento de juicio o valoración propio de este proceso. Bustelo (2011) enfatiza en que, si bien la evaluación implica un ejercicio sistemático de recopilación y análisis de la información, el objetivo de dicho ejercicio es la valoración o enjuiciamiento, también sistemático, del objeto a evaluar. En ese sentido, retomando a Patton (1986, citado en Bustelo, 2011), existen cuatro niveles de análisis valorativo en evaluación: 1) resultados o hallazgos, que consiste en la presentación de los hechos, datos e información recopilados; 2) interpretaciones, siendo éstas las explicaciones y análisis de los datos o hechos; 3) juicios, los cuales se refieren a las valoraciones de los resultados y sus interpretaciones; 4) recomendaciones, que consisten en sugerencias respecto a líneas de acción que se pueden seguir, y/o posibles cambios o elementos que deberían mantenerse en dirección a una mejora del programa.

Finalmente, cabe mencionar que tanto los elementos de la política pública, como los criterios y niveles de análisis de la evaluación mencionados, son tenidos en cuenta en la presente evaluación de la política pública de vivienda.

## **I.2.2 Conceptos y premisas sobre desarrollo urbano y vivienda**

A la vez que existe un retroceso en la acción del gobierno en el campo de la vivienda, existe un avance de los desarrolladores privados en la selección de las zonas a construir, el tipo de vivienda y su distribución en la ciudad. Esta fuerte participación del sector privado en la producción de vivienda ha incidido en la expansión de las manchas urbanas, la desigualdad dentro de la ciudad, el alto costo de la vivienda y las dificultades de los sectores con menos recursos para acceder a una vivienda adecuada (Coulomb y Schteingart, 2006). Esta forma de producción de vivienda ha derivado en el aumento de la segregación y la división social del espacio, caracterizada por una intensificación de la desigualdad social, así como por disparidades en el acceso a servicios e infraestructura urbana de calidad, misma que ha perpetuado la marginalización de los grupos menos favorecidos.

Cabe mencionar que, si bien el tema central es la vivienda, esta no solo se circunscribe a las condiciones físicas de la misma, sino que también se relaciona con problemas más amplios del

hábitat, así como con aspectos económicos y de salud. Por esta razón, el trabajo de campo desarrollado para este estudio se efectuó en tres tipos diferentes de poblamientos que poseen distintas características habitacionales y diferentes impactos de estas en las condiciones de vida y de salud.

## **Vivienda adecuada**

En el marco internacional de los derechos humanos de 1948 se reconoció el derecho de toda persona al acceso a una vivienda adecuada. Éste fue reafirmado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. La garantía de este derecho es incumbencia de todos los Estados y es fundamental para asegurar otras libertades y derechos, tales como el derecho a elegir la residencia, la seguridad de la tenencia y el acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones.

Una vivienda adecuada es más que una construcción de paredes y techo. Según ONU-Hábitat (2010), además de la oferta y disponibilidad básica de vivienda, para considerar que ésta sea adecuada deberá cumplir con mínimo siete criterios: *seguridad de la tenencia*, que le garantice a los habitantes la protección jurídica contra el desalojo forzoso; *disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura*, particularmente haciendo referencia al acceso a agua potable, instalaciones sanitarias, energía y alumbrado; *asequibilidad*, de manera que su costo pueda ser cubierto sin que eso dificulte el goce de otros derechos; *habitabilidad*; *accesibilidad*; *ubicación* que ofrezca el acceso a otras oportunidades y servicios, así como entornos saludables; y *adecuación cultural*.

## **Habitabilidad**

El espacio influye en la calidad de vida de las personas. Por tanto, las características y condiciones de una vivienda, uno de los principales espacios de reproducción de la vida, influye en la calidad de vida de las personas. La habitabilidad hace referencia a la calidad de los entornos y la capacidad de éstos para responder a las necesidades de las personas. La habitabilidad de una vivienda está relacionada con las características físicas de la construcción. En este sentido, ONU-Hábitat (2019) señala que la habitabilidad incluye las condiciones que garantizan la seguridad física de sus habitantes, lo cual implica la protección contra las inclemencias del clima, ya sea humedad, calor, lluvia; así como cualquier otro riesgo relacionado con la salud y los peligros estructurales.

Además de las características internas propias de la vivienda, la habitabilidad también se entiende en su vinculación con el entorno urbano, de manera que remite a aspectos como la accesibilidad, la movilidad, la conectividad, la dotación de infraestructuras y mobiliario urbano, espacios públicos, equipamientos, etc. (Alcalá, 2007)

## **Asequibilidad**

La asequibilidad es uno de los criterios de una vivienda adecuada, la cual hace referencia a que el costo de ésta sea accesible para poblaciones de ingresos medios y bajos y que pueda ser cubierto sin que eso dificulte el goce de otros derechos. Los gastos asociados a la vivienda no deberían superar el 30% del ingreso familiar (ONU-Hábitat, 2019). De acuerdo con el Programa Nacional

de Vivienda (2019-2024) son dos los desafíos que se presentan para la atención de la asequibilidad de la vivienda en México: por una parte, el costo, mismo que tiene que ver con los precios de mercado y el nivel de ingresos de la población; y, por otra parte, el acceso insuficiente e inequitativo a opciones de financiamiento.

## **División social del espacio y segregación**

La *división social del espacio* es consecuencia de la localización de los grupos sociales en el espacio urbano, la que a su vez depende de la interacción entre una serie de factores como la estructura social de una ciudad, los procesos de producción del marco construido y las preferencias y recursos de las familias. Pero es importante señalar que los grupos más afluentes deciden en general instalarse en los lugares más protegidos y con mejores condiciones físicas, mientras que las familias más pobres no tienen otra alternativa que vivir en zonas alejadas y poco aptas para el poblamiento. Esto trae aparejado una gran concentración de estas, sobre todo en ciudades donde esas familias tienen un gran peso dentro de la estructura social urbana.

La segregación es el grado de proximidad de las familias que pertenecen a un mismo grupo social y su distancia con otros grupos, étnicos, raciales o socioeconómicos. Mientras en Estados Unidos y algunos países europeos se ha puesto más énfasis en la segregación referida a los grupos étnicos o raciales, en general en América Latina las investigaciones sobre este tema se refieren mayormente a la segregación de grupos socioeconómicos.

Es necesario aclarar que la división social del espacio está más bien referida a los grandes lineamientos de la organización del espacio urbano, mientras la segregación se vincula a estudios espaciales más desagregados.

## **Desigualdades territoriales**

El *territorio* ha dejado de ser considerado como un elemento dado o preexistente, para ser entendido como una construcción social que se configura a partir de las relaciones entre los seres humanos, y entre ellos y los demás componentes de la naturaleza. Desde esta perspectiva, además de ser un producto histórico de las relaciones al interior de la sociedad, y de esta última con su medio material, el territorio también condiciona la forma en la que dichas relaciones se desenvuelven, tanto en diferentes dimensiones (económica, política, cultural, ambiental), como en distintas escalas espaciales (Morales y Jiménez, 2018). Adicionalmente, y teniendo en cuenta que las relaciones sociales son en gran medida relaciones de poder, diversos autores han coincidido en afirmar que el concepto de territorio privilegia la dimensión política del espacio, en tanto que resalta la forma espacial o geográfica en la que se desarrollan y manifiestan estas múltiples relaciones de poder que estructuran la sociedad (Haesbeart, 2019; Concheiro y Rodríguez, 2018). Si las desigualdades socio-económicas son consideradas como un resultado (y en muchos casos también como un medio) de las dinámicas de poder económico y político que han estado presentes históricamente en la sociedad, analizarlas desde una perspectiva territorial permite reconocer y profundizar en la forma cómo ellas contribuyen a la configuración de los territorios y, a su vez, en qué medida estos últimos influyen en la existencia, persistencia o, por el contrario, ruptura de esas condiciones de desigualdad socio-económica.

Con una visión creada a partir de la geografía crítica, y de distintos procesos sociopolíticos, también se han estudiado las desigualdades territoriales tomando en cuenta la cuestión de las conflictividades y la resistencia en el territorio, planteada esta última sobre todo a partir de políticas neoliberales a nivel global y nacional; surge así, el concepto de *territorio disputado* (Fernandes Bernardo, 2009).

Al referirse de manera más específica a las desigualdades territoriales desde la sociología, y a nivel de las ciudades, el territorio no sólo constituye el escenario en el que tiene lugar el desarrollo de las desigualdades sociales, sino que influye de manera activa en la constitución de las mismas, y por lo tanto en su desaparición. La desigualdad socio-espacial debe abordarse teniendo en cuenta la manera en la que se producen diferentes relaciones de desigualdad, a partir de múltiples formas de apropiarse del espacio urbano, por parte de los sujetos (Di Virgilio y Perelman, 2018).

## **Calidad de vida**

La calidad de vida es una categoría de análisis compleja; ha sido estudiada y definida por diferentes disciplinas como la sociología, la psicología y la medicina, y todas coinciden en que su configuración depende del contexto en el que se desarrolla. A su vez, la categoría de condiciones de vida está estrechamente vinculada a la de calidad de vida y en ocasiones suelen utilizarse de manera indistinta, sin embargo, autores como Carlos Benítez (2010) han resaltado la necesidad de señalar algunas diferencias entre una y otra sin que esto signifique que sean excluyentes entre sí; por el contrario, una nos conduce al entendimiento de la otra. A pesar de los diferentes enfoques desde los que se ha abordado esta unidad conceptual, las investigaciones enfocadas en el análisis de la calidad y condiciones de vida coinciden en que éstas deben de integrar como mínimo aspectos relacionados con factores socioeconómicos, de educación y de vivienda.

La Organización Panamericana de la Salud - OPS (1994), propone que para identificar y evaluar las condiciones de vida en un país se requiere de dos componentes: a) el nivel de desarrollo económico, y b) el grado de acceso al desarrollo social. Para este último, en el mismo documento la OPS elaboró un indicador en el cual se consideran cinco variables: 1) acceso a servicios básicos de salud, 2) acceso a recursos económicos (constituido por el ingreso), 3) acceso a la educación básica, 4) acceso a una alimentación con nutrientes fundamentales para la subsistencia y 5) acceso a saneamiento básico elemental.

Ardila (2003) define la calidad de vida como “Un estado de satisfacción general derivado de la realización de las potencialidades de la persona. Posee aspectos subjetivos y aspectos objetivos. Implica una sensación subjetiva de bienestar físico, psicológico y social. Incluye como aspectos subjetivos, la intimidad, la expresión emocional, la seguridad percibida, la productividad personal, y la salud objetiva; como aspectos objetivos el bienestar material, las relaciones armónicas con el ambiente físico y social y con la comunidad, y la salud objetivamente percibida.”

Se entenderá, entonces, como condiciones de vida, aquellos factores vinculados a la salud integral, a la vivienda, a la economía, a la educación, así como a los factores subjetivos relacionados con la sensación de seguridad y bienestar personal, familiar y social; la calidad de vida dependerá de la satisfacción de esas condiciones. En este estudio se abordarán, por lo tanto, los aspectos antes referenciados, por medio de herramientas tanto cualitativas como cuantitativas.

En este sentido, la calidad de vida como categoría analítica que busca integrar aspectos tanto subjetivos como objetivos funciona como una dimensión con la cual se busca calcular aspectos particulares de la vida de las personas, sobre todo aquellos que son objetivos y que resultan más fáciles de medir. Particularmente, en lo que respecta a la calidad de vida en relación con la vivienda, la CEPAL (Feres y Mancero, 2001) en su Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, toma a la vivienda como uno de los factores a evaluar, de ésta considera los siguientes aspectos: acceso, materiales de los pisos, de las paredes y de los techos; así como el número de personas y cuartos en ésta. Además de estos indicadores, este índice también considera el acceso a servicios sanitarios, a la educación y capacidad económica de los miembros del hogar. Resaltando así la incidencia de las dimensiones objetivas en los índices orientados a evaluar las condiciones de vida de las personas en las diferentes poblaciones, por lo que esta dimensión se integra como categoría de análisis para este estudio.

### **Redes de apoyo social**

El apoyo social es un recurso que los grupos humanos han desarrollado para la satisfacción de algunos aspectos desfavorables vinculados al contexto. El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores del Gobierno de México (2020), define las redes de apoyo social como: "el conjunto de relaciones que integran a una persona con su entorno social, o con personas con las que establecen vínculos solidarios y de comunicación para resolver necesidades específicas." Por ello se consideran una estrategia indispensable para salvaguardar y garantizar la seguridad y el bienestar de una comunidad tanto en su dimensión subjetiva como material; además este tipo de relaciones son indispensables para la resiliencia de una persona o grupo ante situaciones de riesgo.

El apoyo social puede provenir de distintas fuentes, desde el ámbito más inmediato como el contexto familiar, hasta ámbitos más generalizados y estructurados como lo es el Estado (por medio de políticas y programas orientados a resolver problemas públicos). La importancia de la creación de redes de apoyo social descansa en que éstas contribuyen a mejorar las condiciones y calidad de vida de los individuos, una red de apoyo provee de soportes tanto materiales como instrumentales, los cuales contribuyen con el fortalecimiento emocional de las personas que forman parte de la red, lo que se traduce en bienestar y salud psicosocial. En este sentido, las redes de apoyo pueden manifestarse desde el aparato gubernamental, como se ha mencionado con anterioridad, en la creación de políticas públicas, para el caso particular del este estudio, como los son aquellas orientadas a responder las necesidades de vivienda en la población, por lo cual la noción de red de apoyo en su sentido amplio, forma parte del corpus conceptual de este estudio.

Con lo anterior entendemos como redes de apoyo social aquellas relaciones explícitas e implícitas que se establecen entre los individuos para garantizar la seguridad y bienestar del grupo, con el fin de conservar o mejorar su calidad de vida, tanto en su dimensión subjetiva como en su dimensión material. Por ello identificar esta categoría es importante para el estudio en cuestión, en tanto que persigue como objetivo un análisis de las condiciones de vida de los diferentes tipos de poblamiento seleccionados, condiciones en las que la vivienda juega un papel crucial.

### **Participación social**

Existen diferentes mecanismos y procedimientos utilizados para asegurar la participación social, en el desarrollo de programas urbanos y de vivienda. Estos mecanismos y procedimientos implican un mayor o menor grado de participación de los grupos de la sociedad civil que van, por ejemplo, desde el ejercicio de los derechos de petición queja y opinión hasta la participación de la comunidad en la discusión y elaboración de planes y programas de gobierno y en la definición de prioridades. Así, por ejemplo, modalidades como el ejercicio del derecho de expresar su opinión o queja y el acceso oportuno a información sobre acciones desarrolladas por los gobiernos, como parte del ejercicio transparente de la función gubernamental, no constituyen formas de participación importantes. Por otra parte, formas de participación en la gestión local, pero no en el gobierno, como la elección de representantes locales o la participación en la realización de acciones de beneficio colectivo como recaudación y aportación de fondos, o la aportación de trabajo para la realización de obras para mejoramiento local, tampoco implican mecanismos de participación avanzada de grupos de la sociedad civil. En cambio, la participación en diferentes formas de consulta pública en torno a la adopción de grandes decisiones por parte de los gobiernos locales y, sobre todo, como se dijo, la participación en la discusión y elaboración de planes y programas de gobierno, sí constituyen formas más avanzadas y reales de participación de la sociedad civil en los programas o acciones de gobierno. Y ese es el tipo de participación que justamente parecen reclamar los grupos de la sociedad civil consultados en el trabajo de COPEVI.

## I.3 Marco metodológico

La presente evaluación se realizó a través de tres grandes fases: 1) un análisis y diagnóstico de la situación de la vivienda en la Ciudad de México; 2) un análisis de las políticas públicas de vivienda en la Ciudad; y 3) un estudio de las condiciones de vida en poblamientos urbanos populares. Esta tercera fase se desarrolló de forma paralela a las dos anteriores. Durante el desarrollo de la investigación se utilizó una estrategia metodológica mixta, es decir tanto cualitativa como cuantitativa. A continuación, se describen cada una de las fases junto con las técnicas y fuentes de información utilizadas.

Diagrama 1. Fases de investigación



### I.3.1 Fase 1. Análisis y diagnóstico de la situación de la vivienda en la Ciudad de México

Esta fase tuvo como objetivo reconocer y analizar las condiciones generales de la vivienda en la Ciudad de México. Para ello se puso especial atención en los factores que determinan el cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada, así como en los posibles efectos de la pandemia por COVID-19 en este ámbito. Esta fase permitió identificar los principales problemas en torno a la vivienda a los que debería responder la política pública de la Ciudad de México; así como su evolución en el tiempo y, con esto, el posible impacto que han tenido las políticas ejecutadas en los últimos años.

Para realizar este diagnóstico se recurrió a los datos del Censo de Población y Vivienda 2020, acerca de los materiales y espacios de las viviendas, así como del hacinamiento, la tenencia de la misma y el acceso a diversos tipos de bienes y servicios (agua, drenaje, bienes y tecnologías de la información y la comunicación, etc.). Estas características se observaron para las diferentes Alcaldías de la Ciudad de México con el fin de detectar las desigualdades al interior de la ciudad.

Ello se comparó con información de la Encuesta Intercensal 2015 y datos del Censo de Población y Vivienda 2010.

Para tomar en cuenta algunos aspectos del desarrollo urbano relacionados con la situación y las políticas de vivienda, se realizó una caracterización de diversos programas y medidas de desarrollo urbano referidas a la movilidad, el agua, la regeneración urbana, etc.<sup>1</sup> Para esto se consultaron diversos documentos oficiales como las Reglas de Operación de dichos programas.

### I.3.2 Fase 2. Análisis de políticas públicas de vivienda en la Ciudad

El propósito de esta fase fue analizar las características de las políticas de vivienda vigentes, así como evaluar la operación de los principales programas de política de vivienda de la Ciudad de México y su contribución al derecho a la vivienda. Para ello se tomaron en cuenta tres elementos: 1. panorama general de los cambios recientes en la política habitacional; 2. el diseño, operación y resultados de los principales programas vigentes; y 3. las respuestas y adaptaciones en el contexto de COVID-19.

Para tener una mirada más detallada de la operación de la política de vivienda de la administración 2018-2024 se seleccionaron los cinco programas más relevantes dado su presupuesto, difusión y tiempo de existencia. Además, con estos cinco programas se intenta cubrir tres elementos importantes relacionados con la vivienda: la producción de vivienda nueva, el mejoramiento y la adquisición, y la atención por riesgos, contingencias o desastres.

Tabla 1. Listado de programas a evaluar

Categoría	Programa a evaluar
Producción de vivienda nueva	1. Programa de Reactivación Económica y Producción de Vivienda Incluyente, Popular y de Trabajadores de la Ciudad de México*
Mejoramiento y/o adquisición de vivienda	2. Programa de Mejoramiento de Vivienda del INVI
	3. Programa de Vivienda en Conjunto del INVI
	4. Programa de apoyo a Unidades Habitacionales operado por la Procuraduría Social.
Atención por riesgos, contingencias o desastres	5. Programa de Otorgamiento de Ayudas de Beneficio Social para pago de Renta, ejercicio 2021

\*Programa nuevo

Además de hacer una caracterización de los programas se tomaron en cuenta los siguientes elementos:

- *Diseño*: definición de la problemática a atender, objetivos, metas, definición de instrumentos de evaluación y monitoreo, coherencia con otros programas y lineamientos.

<sup>1</sup> Estos programas y medidas se enlistan en el apartado de “Políticas, programas y acciones a evaluar”.

- *Operación:* presupuesto, accesibilidad al programa, coordinación interinstitucional, actores involucrados, tipo de financiamiento.
- *Resultados:* cobertura (cantidad y tipo de población atendida), contribución a los requisitos de vivienda adecuada (seguridad de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; ubicación y adecuación cultural), transparencia.

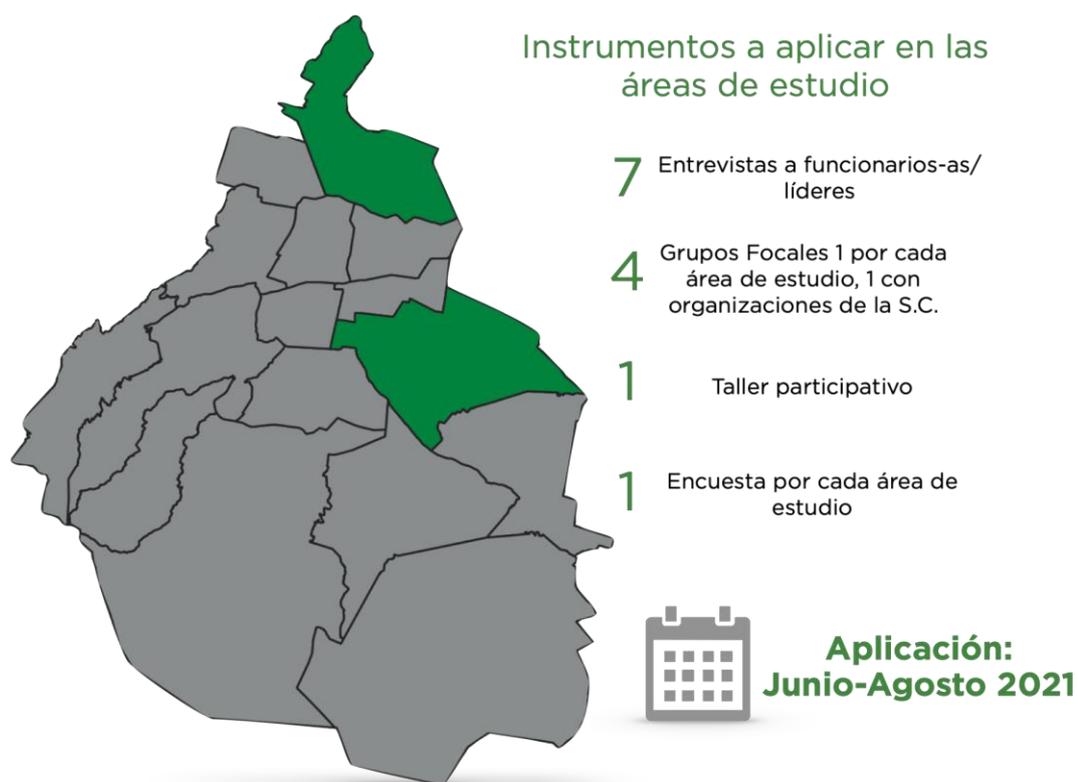
Para recopilar la información necesaria se recurrió a la revisión de documentos oficiales (reglas de operación, definición de programas, informes, estadísticas), fuentes abiertas y entrevistas a funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Instituto de Vivienda, Procuraduría Social y Secretaría de Medio Ambiente. En el anexo 1 pueden ser consultadas las preguntas realizadas a cada una de las instituciones.

Cabe aclarar que el gobierno en turno se encuentra en la mitad del periodo de gestión, lo cual representa una limitante para tener conclusiones determinantes con respecto al alcance de los programas, particularmente del programa nuevo implementado a raíz de la pandemia; sin embargo, se tiene un panorama sobre el proceso de implementación y observaciones sobre sus aciertos y fortalezas, así como sobre las áreas de oportunidad. Por otra parte, esta evaluación tiene la limitación de ser un análisis parcial, ya que está basado en la información proporcionada por los entes administradores y los documentos oficiales; sin embargo, carece de la visión de las personas usuarias de los programas.

### I.3.3 Fase 3. Estudio de condiciones de vida en poblamientos urbano-populares (COPEVI)

El estudio de condiciones de vida se llevó a cabo a través del trabajo de campo en tres asentamientos populares. Este trabajo consistió en el despliegue de técnicas de recolección de información tanto de orden cuantitativo como cualitativo: a) entrevistas semiestructuradas, b) grupos focales/talleres participativos, y c) encuesta a hogares, diseñados en función de los objetivos particulares de esta evaluación. En el anexo 2 se puede consultar el diseño de cada uno de los instrumentos.

Ilustración 3. Síntesis de los instrumentos a aplicar para el estudio de Condiciones de Vida



Para el trabajo con los tres poblamientos, el equipo de COPEVI hizo contacto con los referentes de organizaciones del movimiento urbano popular para establecer los territorios que cumplieran las características predeterminadas para participar en el Estudio. Al aceptarse una primera selección de casos, se visitaron los espacios de toma de decisiones de los tres asentamientos para explicar los términos del Estudio y contar con su participación informada, además de establecer la mecánica de trabajo particular. Finalmente se implementaron las técnicas de investigación a través de diversos instrumentos que permitieron contar con información para su procesamiento.

Para este estudio consideramos de importancia establecer contacto con funcionarios del gobierno local de las Alcaldías indicadas, en tanto que se identificaron como el actor más cercano que atendió a la población en sus territorios durante la pandemia. Logramos realizar entrevistas semiestructuradas con tres Directores Generales de Áreas y dos Directores territoriales. Sus testimonios nos dejan claro que, aunque sus atribuciones no incluyen lo referente a la vivienda, sí les ha correspondido atender aspectos de la calidad de vida de sus habitantes, además de enfrentar los efectos de la pandemia en el entorno de las viviendas y el equipamiento público.

Además de la información propia de las Alcaldías y poblamientos delimitados para el Estudio, involucramos la opinión de actores de sociedad civil reconocidos por su defensa del Derecho a una Vivienda Adecuada (DVA) y otros derechos vinculados al Hábitat, y que mantienen una agenda pública de discusión con el gobierno de la Ciudad de México. Esto nos proporcionó una visión más amplia de lo sucedido durante la pandemia en cuanto al DVA para poblaciones específicas, por ejemplo, inquilinos y personas en riesgo de desalojos, lo cual hubiera quedado invisibilizado, por quedar estas experiencias fuera de los polígonos de estudio para los tres poblamientos.

## Selección de las áreas de estudio

El estudio retoma tres tipos de poblamiento urbano populares a través de la identificación de los principales factores asociados al cumplimiento del derecho a la vivienda tales como acceso a los servicios básicos, hacinamiento, entorno de la vivienda, equipamiento urbano y localización de los inmuebles. Los asentamientos seleccionados se encuentran en las Alcaldías de Iztapalapa, ubicada al oriente de la Ciudad de México, y de Gustavo A. Madero, ubicada al norte; las cuales fueron elegidas por su peso demográfico, además de que presentaron una alta incidencia en casos por COVID-19.

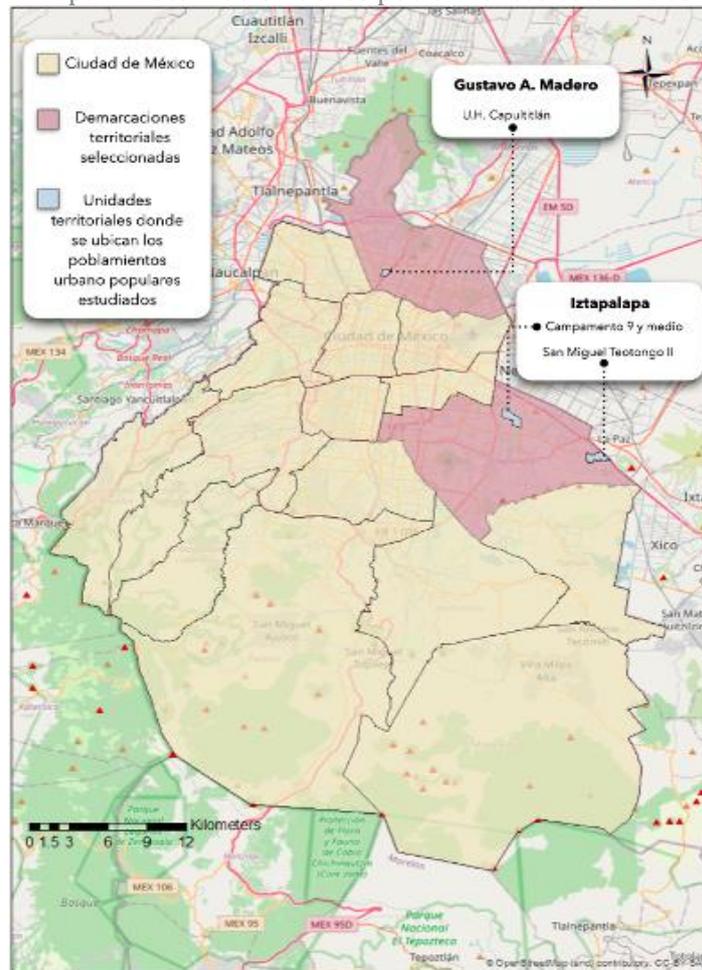
Con la finalidad de tener un panorama comparativo se trabajó con las siguientes tipologías:

- a) Conjunto habitacional financiado por organismo público: Con más de 500 viviendas y pertenencia a una colonia con casos confirmados por encima del promedio a nivel Alcaldía; con presencia de acciones comunitarias frente a los efectos de la pandemia.
- b) Colonias populares ya regularizadas y con infraestructura de servicios: Ubicados en zonas con alta frecuencia en la lista de las 10 colonias con mayor número de casos confirmados; con presencia de acciones comunitarias frente a los efectos de la pandemia.
- c) Asentamientos humanos precarios no regularizados: Que existiera un interés de los pobladores por colaborar en la investigación y también con presencia de acciones comunitarias frente a los efectos de la pandemia.

Tabla 2. Listado de poblamientos integrados en el estudio de Condiciones de Vida

Tipo de poblamiento	Alcaldía	Nombre del poblamiento
Conjunto Habitacional	Gustavo A. Madero	U.H. Capultitlán
Colonias populares	Iztapalapa	San Miguel Teotongo II
Asentamiento precario no regularizado	Iztapalapa	Campamento 9 y 1/2

Mapa 2. Localización de los poblamientos estudiados



### II.3.2 Actores clave a entrevistar y estrategia de muestra

Durante el estudio se desarrollaron entrevistas semiestructuradas a servidores públicos de diferentes dependencias encargadas de los programas de vivienda. De igual manera, se entrevistaron personas funcionarias de los gobiernos locales de las Alcaldías en las que se encuentran los asentamientos estudiados. En la siguiente tabla se muestran los nombres de las personas entrevistadas.

Tabla 3. Listado de instituciones y personas entrevistadas

Institución	Puesto de persona/s entrevistadas
Instituto de Vivienda	Coordinador
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	Asesora Secretario Particular Coordinadora
Procuraduría Social	Directora General
Secretaría de Medio Ambiente	Director Secretario Particular
SERVIMET	Director
Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva	Director General
Alcaldía Iztapalapa	Directora General Director General Director territorial Director territorial
Alcaldía Gustavo A. Madero	Director General

En cuanto a la definición de muestra para el estudio sobre las condiciones de vida, se presentan tanto una selección de tipo probabilístico como no probabilístico. La muestra es un subconjunto de la población o universo total que se pretende estudiar en función de los objetivos de la evaluación. Según García Cabrero (2009) existen cinco subtipos de muestreo no probabilístico, de los cuales se utilizarán los siguientes cuatro:

Tabla 4. Listado de subtipos de muestreo no probabilístico y definición de muestreo

Subtipos de muestreo no probabilístico y definición de muestreo a emplear				
Subtipo	Características de los sujetos participantes	Desventajas para nuestros objetivos	Ventajas para nuestros objetivos	Instrumento en el que se emplea
Muestreo de expertos	Son expertos en el tema a indagar	En ocasiones son difíciles de concretar	Aporta información precisa de las variables a indagar	Entrevistas a funcionarios y líderes
Muestreo propositivo	Son grupos de individuos que se presumen como típicos de la muestra	Si no hay un buen diseño del instrumento, se puede perder el control de la muestra	Se obtiene información representativa del tema a indagar	Grupos focales niñez, juventudes y mujeres
Sujetos tipo	Cubren características relacionadas con la confiabilidad en la información	No tiene como objetivo la estandarización de la información	La riqueza, profundidad y calidad de la información	Grupo focal con Organizaciones de la Sociedad Civil
Muestreo accidental	Con disponibilidad y disposición de participar	Es el método más débil; sin embargo, es el más utilizado, sobre todo en metodologías colaborativas	Disposición rápida de la información	Taller participativo

Elaboración propia modificado de García Cabrero (2009)

Por otra parte, de acuerdo a García Cabrero (2009) existen tres subtipos de muestreo probabilístico, de los cuales se elige para este trabajo el aleatorio al azar ya que se adecuó a nuestra población:

Tabla 5. Listado de subtipos de muestreo probabilístico y definición de muestreo

Subtipos de muestreo probabilístico y definición de muestreo a emplear				
Subtipo	Características de los sujetos participantes	Desventajas para nuestros objetivos	Ventajas para nuestros objetivos	Instrumento en el que se emplea
Aleatorio al azar	Los sujetos se eligen por procedimientos aleatorios	Siempre hay errores en muestreo (se resuelve con la utilización de tablas de números aleatorios de programas estadísticos)	Los sujetos seleccionados tienen características que representan al total de la población	Encuesta

Elaboración propia con base en García Cabrero (2009)

## II. Análisis y diagnóstico de la situación de la vivienda en la Ciudad de México

En este apartado se presenta primeramente una comparación de los datos censales 2010 y 2020, así como la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, con la finalidad de identificar a través de las estadísticas los cambios que han tenido las condiciones de la vivienda. Posteriormente, se señalan algunas observaciones sobre el impacto de la pandemia por COVID-19 y su relación con la vivienda.

### II.1 Análisis de las condiciones de la vivienda a través de los datos censales

Con el fin de conocer los cambios y mejoras que se han presentado a lo largo de la última década, sobre todo a través de las variables consideradas más relevantes para medir el estado de la vivienda y los servicios en las diferentes Alcaldías de la Ciudad de México, a continuación se muestra una revisión de los datos generales para la CDMX, y posteriormente los pertenecientes a las Alcaldías de la ciudad. Lo anterior con la finalidad de mostrar las diferencias existentes al interior de la ciudad, que en algunas variables implican desigualdades importantes.

Los datos que hemos tomado han surgido tanto del cuestionario básico como del ampliado, y vale la pena aclarar que se han dado algunas diferencias en el uso de las categorías utilizadas, ya que tanto en la EIC 2015 como en el último Censo algunas de ellas presentan una mayor discriminación o detalle para entender lo que estaba ocurriendo, sobre todo en las categorías que no estaban claras en el Censo del 2010. Hemos tenido que recurrir a la asesoría de una especialista de INEGI para aclarar la aproximación a las nuevas categorías integradas con las categorías con las existentes en el anterior Censo. Por último, también es necesario aclarar que las comparaciones entre censos y entre Alcaldías se llevaron a cabo tomando en cuenta las categorías de análisis que mostraban mayores diferencias, evitando aquellas que no discriminan ni espacial ni temporalmente.

#### Tenencia de la vivienda

En 2010 para la Ciudad 66.2% de las viviendas eran propias, en 2015 redujo 14 %, en 2020 aumentó 3.4% en relación con los datos del 2015. Por otra parte, en 2010 21.6% eran viviendas alquiladas, para 2015 subió 2.8% y en 2020 se mantuvo igual, con un porcentaje de 24.4%. En cuanto a la vivienda en otra situación, es necesario aclarar que, en 2010, esta categoría incluía las viviendas en préstamo, en pleito, intestadas y ocupadas sin permiso del dueño, mientras en 2015 y 2020 fue dividida, agregando otra denominada “de un familiar o prestada”. Sin embargo, permanecen aún dentro de la categoría “en otra situación” las viviendas en pleito, intestadas y ocupadas. Una vez hecha esta aclaración, se observa que la vivienda en otra situación, en 2010 tenía un porcentaje de 10.9%, en 2015 aumentó 11.7%, y en 2020 disminuyó 2.9% en relación con el censo anterior. Aparentemente existe una relación entre el aumento de vivienda propia y la disminución de vivienda en otra situación entre 2015 y 2020.

CDMX	Viviendas particulares habitadas	Vivienda propia	Vivienda alquilada	Vivienda en otra situación
2010	2,440,641	66.7%	21.6%	10.9%
2015	2,599,081	52.2%	24.4%	22.6%
2020	2,710,375	55.6%	24.5%	19.9%

Elaboración propia con datos de INEGI

Para la comparación entre los censos, se sumaron en 2015 y 2020 los porcentajes de la categoría “de un familiar o prestada” con los de “en otra situación”, siendo que la nueva categoría muestra una situación especial que antes parecía que no se había identificado. Esto se puede observar en la tabla siguiente:

Tabla 7. Vivienda en otra situación por Alcaldía

Alcaldía	Viviendas particulares habitadas			En otra situación (y de un familiar o prestadas)		
	2010	2015	2020	2010	2015	2020
Álvaro Obregón	195,716	214,743	215,369	13.9%	28%	24.8 %
Azcapotzalco	119,223	118,922	131,997	8.9%	24.4%	22.5%
Benito Juárez	139,399	159,504	174,919	8.3%	11.2%	10%
Cuauhtémoc	174,004	187,722	197,904	8.1%	15.8%	11.1%
Cuajimalpa de Morelos	47,660	55,439	66,042	7.9%	20.2%	15.9%
Coyoacán	182,140	186,283	183,898	6.2%	20.5%	21%
Gustavo A. Madero	320,445	324,207	331,933	15%	29.6%	25.5%
Iztacalco	101,505	110,118	115,809	11.1%	22.8%	20.2%
Iztapalapa	460,221	495,523	487,449	12.6%	25.6%	24.8%
La Magdalena Contreras	62,897	66,674	69,185	13.8%	28.4%	26.2%
Miguel Hidalgo	120,400	127,922	149,547	6.7%	15.5%	12.3%
Milpa Alta	30,810	34,050	39,492	8.3%	15.8%	12.4%
Tláhuac	89,507	94,569	103,291	12.1%	23.5%	17.5%
Tlalpan	177,562	190,545	195,354	9%	20.3%	18.6%
Venustiano Carranza	117,487	125,636	134,720	13.8%	23.9%	20.3%
Xochimilco	101,665	107,224	113,466	7.7%	17%	15.4%

Elaboración propia con datos de INEGI

Se puede observar un aumento de casi el doble en el porcentaje, sobre todo entre 2010 y 2015. En cuanto al crecimiento entre 2015 y 2020, el porcentaje disminuyó en todas las Alcaldías, excepto en Coyoacán, que fue la única Alcaldía que presentó un ligero aumento de 0.5%. Como ya se mencionó puede que la disminución en esta variable esté relacionada con el aumento en los últimos cinco años en cuanto a vivienda propia, así como a la implementación de diferentes Programas de Vivienda que se han creado para la CDMX; a pesar de la disminución, las Alcaldías que presentaron los porcentajes más altos, arriba de 24%, fueron Magdalena Contreras, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón e Iztapalapa.

De acuerdo con los datos, ha habido un incremento casi del doble en los últimos diez años para toda la ciudad, y ello se debe a que al incorporar la nueva categoría se especifica mejor lo que está ocurriendo, sobre todo en asentamientos populares, donde posiblemente los hijos, al formar su propia familia reciben de sus padres una parte del terreno para construir su casa. De esta manera baja entonces, la proporción de viviendas en propiedad por la presencia de la categoría, “de un familiar o prestada”.

## Tipo y clase de vivienda

Del total de viviendas particulares habitadas para cada año, se seleccionaron para el análisis únicamente las categorías de vivienda en departamento y de vivienda en vecindad, que corresponden a un poco más de 30% de viviendas en cada año, porque la primera de ellas está indicando el proceso de verticalización de la vivienda o de aumento importante de la vivienda colectiva en una gran ciudad, mientras la vivienda en vecindad fue una forma importante de vivienda para los sectores más pobres, antes que comenzara el gran desarrollo periférico de los asentamientos irregulares. Se puede ver, entonces, un incremento en cuanto a la construcción de viviendas en departamento, así como una disminución importante de aquellas en vecindad.

Tabla 8. Tipo y clase de vivienda en CDMX

CDMX	Viviendas particulares habitadas	Vivienda en departamento en edificio	Vivienda en vecindad
2010	2,453,031	28.7%	5.6%
2015	2,601,323	29.9%	4%
2020	2,756,319	30.1%	2.1%

Elaboración propia con datos de INEGI

Tabla 9. Tipo y clase de vivienda por Alcaldía

Alcaldía	Viviendas particulares habitadas			Vivienda en departamento			Vivienda en vecindad		
	2010	2015	2020	2010	2015	2020	2010	2015	2020
Álvaro Obregón	197,873	214,895	219,354	17.8%	18.6%	19.1%	4.7%	2.8%	1.6%
Azcapotzalco	117,237	119,027	134,168	36.4%	34.2%	40.1%	9%	7.5%	3.4%
Benito Juárez	141,117	159,700	176,053	68.1%	68.5%	75.7%	2.1%	3.4%	0.7%
Cuauhtémoc	173,804	188,135	196,466	69.6%	65.6%	73.7%	10.3%	11.8%	3.8%
Cuajimalpa de Morelos	47,890	55,478	60,436	14.5%	24.1%	18.2%	2.2%	1.8%	1.3%
Coyoacán	180,862	186,317	191,517	30.2%	33.4%	30.6%	3.4%	1.9%	1.4%
Gustavo A. Madero	320,663	324,587	340,155	21.4%	17%	18.3%	6.6%	4%	2.1%
Iztacalco	104,392	110,174	117,720	26.3%	38.6%	30.3%	8%	3.7%	2.8%
Iztapalapa	460,691	495,665	504,365	18.9%	22.4%	18.2%	4.9%	3.1%	1.9%
La Magdalena Contreras	63,255	66,676	68,089	5.2%	5%	5.6%	3.9%	2.2%	1.1%
Miguel Hidalgo	120,135	128,042	146,762	55%	62.3%	60.3%	10.6%	7.6%	4%
Milpa Alta	31,820	34,086	39,100	0%	0.5%	0.1%	0.8%	0.8%	0.6%
Tláhuac	91,242	94,678	106,935	16.9%	10.2%	15.4%	1.9%	2.8%	1.4%
Tlalpan	175,983	190,591	202,318	14.5%	15.4%	15%	4.4%	2%	0.9%
Venustiano Carranza	123,317	126,002	135,768	39.9%	40%	39.4%	8.3%	5.5%	4%
Xochimilco	102,750	107,270	117,113	5.2%	5.1%	4.7%	4%	1.3%	2.1%

Elaboración propia con datos de INEGI

En los tres años las Alcaldías con mayor porcentaje de viviendas en departamento fueron Cuauhtémoc, Benito Juárez y Miguel Hidalgo. El proceso de verticalización tiende a ser mayor en estas alcaldías debido a que en el centro de la ciudad el precio del suelo es más elevado, al tiempo que suele haber una mayor densidad poblacional, de manera que la demanda de vivienda tiende a ser satisfecha mediante el desarrollo de departamentos. Generalmente son construcciones que son más costosas porque requieren equipamientos como elevadores, por lo que son adquiridas por personas con mayores ingresos. Por último, cabe mencionar que 2015 y 2020, Benito Juárez fue la Alcaldía con mayor porcentaje, presentando un aumento de 7.2% en los últimos 5 años. Para 2015 la Alcaldía Cuauhtémoc, disminuyó 4% en relación al 2010, y tuvo un aumento de 8.2% entre 2015 y 2020. Miguel Hidalgo presentó un aumento de 7.3% entre 2010 y 2015, sin embargo, disminuyó 2% en 2020.

A pesar de que en la mayoría de Alcaldías disminuyó un poco el porcentaje de vivienda en departamento, se siguen viendo porcentajes muy elevados. No se tiene claro a que se deben estas disminuciones, pero es de interés indagar más al respecto. En los últimos años ha habido un crecimiento vertical en la ciudad, pero, principalmente en zonas específicas, respondiendo a determinadas lógicas del desarrollo inmobiliario.

Por otra parte, las Alcaldías que presentaron porcentajes más bajos en cuanto a vivienda en departamento en los tres cortes temporales fueron La Magdalena Contreras, Xochimilco y Milpa Alta. La Magdalena Contreras disminuyó 0.2% entre 2010 y 2015, y aumentó 0.6% en el Censo de 2020; en el caso de Xochimilco llama la atención, que en 2010 presentaba un valor más alto que en 2020, disminuyó 0.4% entre 2015 y 2020. Por último, Milpa Alta tuvo un aumento de 0.5% entre 2010 y 2015, pero disminuyó 0.4% en 2020.

En cuanto a la vivienda en vecindad, en 2010 las Alcaldías con mayor cantidad de viviendas de este tipo fueron Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Azcapotzalco, Venustiano Carranza e Iztacalco, sobresaliendo por más del doble en relación con el resto de las Alcaldías. En 2015 y 2020 continuaron siendo las que presentaban porcentajes más altos, sin embargo, a excepción de Cuauhtémoc, que presentó un aumento de 1.5% entre 2010 y 2015, el resto tuvo una disminución de casi la mitad del porcentaje en relación con los años anteriores. Milpa Alta, Tláhuac y Benito Juárez fueron en 2010 las Alcaldías con menor porcentaje, sin embargo, en 2015 fueron Milpa Alta, Xochimilco, Cuajimalpa y Coyoacán, con valores menores a 2%.

## Material de pisos

En 2010, 1% del total de viviendas contaba con pisos de tierra, esto disminuyó a 0.4% en 2015 y aumentó 0.2% en 2020. Los materiales más utilizados en la ciudad los últimos diez años han sido madera, mosaico u otro recubrimiento, se puede ver un aumento de 10.8% entre 2010 y 2015, y en 2020 hubo una disminución importante de 4.8%. En cuanto al uso de materiales como cemento o piso firme, se puede observar una disminución de 9.6% para 2015, sin embargo, en 2020 volvió a aumentar 5.1%.

Tabla 10. Materiales de pisos en CDMX

CDMX	Viviendas particulares habitadas	Tierra	Cemento o firme	Madera, mosaico u otro recubrimiento
2010 <sup>2</sup>	2,386,605	1%	45.1%	52.6%
2015 <sup>3</sup>	2,599,081	0.4%	35.5%	63.4%
2020 <sup>4</sup>	2,752,169	0.6%	40.6%	58.6%

Elaboración propia con datos de INEGI

No es clara la razón por la cual haya ocurrido esto, pero, es probable que se vean estos cambios, pues las formas de tomar en consideración los datos fueron un tanto diferentes entre los distintos años. Para obtener los datos de materiales de pisos, se consideran las viviendas particulares, excluyendo viviendas móviles, refugios y locales no construidos para habitación, sin embargo, en 2010 excluyeron también las viviendas sin información de ocupantes y en 2020 se incluye la información de viviendas sin información de ocupantes. Entonces, el total de viviendas particulares habitadas por Alcaldía que se considera para observar el material de los pisos es el siguiente:

Tabla 11. Viviendas particulares habitadas por Alcaldía

Alcaldía	Viviendas particulares habitadas		
	2010	2015	2020

<sup>2</sup> En 2010: El total de viviendas particulares habitadas excluye viviendas móviles, refugios y locales no construidos para habitación debido a que no se captaron características de estas clases de vivienda. Asimismo, excluye las viviendas sin información de ocupantes.

<sup>3</sup> En 2015: Excluye las siguientes clases de vivienda: locales no construidos para habitación, viviendas móviles y refugios.

<sup>4</sup> En 2020: Incluye una estimación de 521 038 personas que corresponden a 151 971 viviendas sin información de ocupantes y menores omitidos; excluye 3 612 locales no construidos para habitación, 102 viviendas móviles y 436 refugios.

Álvaro Obregón	194,748	214,743	219,076
Azcapotzalco	114,019	118,922	133,962
Benito Juárez	132,467	159,504	175,845
Cuauhtémoc	167,781	187,722	195,845
Cuajimalpa de Morelos	46,417	55,439	60,399
Coyoacán	173,660	186,283	191,244
Gustavo A. Madero	315,528	324,207	339,765
Iztacalco	101,571	110,118	117,544
Iztapalapa	453,471	495,523	503,620
La Magdalena Contreras	62,686	66,674	68,003
Miguel Hidalgo	112,353	127,922	146,555
Milpa Alta	31,576	34,050	39,035
Tláhuac	90,190	94,569	106,714
Tlalpan	170,349	190,545	202,100
Venustiano Carranza	118,708	125,636	135,450
Xochimilco	101,081	107,224	117,012

Elaboración propia con datos de INEGI

Ahora bien, la proporción de viviendas particulares habitadas por Alcaldía que posee uno u otro material en sus pisos se presenta a continuación:

Tabla 12. Materiales de pisos por Alcaldía

Alcaldía	Madera, mosaico u otro recubrimiento			Piso de cemento o firme			Pisos de tierra		
	2010	2015	2020	2010	2015	2020	2010	2015	2020
Álvaro Obregón	46.9%	58.4%	54.4 %	50.5%	40.6 %	44.8 %	1.1%	0.2%	0.5%
Azcapotzalco	60.9%	75.9%	69.2 %	37.1%	23%	30.4 %	0.5%	0.2%	0.2%
Benito Juárez	87.5%	94.5%	90.1 %	9.8%	5.2%	9.7%	0.2%	0.0%	0.0%
Cuauhtémoc	74.2%	84.2%	79.4 %	22.9%	14.3 %	20.4 %	0.3%	0.1%	0.1%
Cuajimalpa de Morelos	43.9%	60%	52.4 %	53.6%	39%	46.4 %	1.5%	0.7%	0.9%
Coyoacán	64.5%	73.4%	69.1 %	33.4%	25.5 %	30.6 %	0.8%	0.1%	0.2%
Gustavo A. Madero	51.4%	60%	56.1 %	46.7%	39.3 %	43.3 %	0.9%	0.2%	0.4%
Iztacalco	54.3%	74.1%	64.6 %	43.6%	24.3 %	35%	0.8%	0.1%	0.2%
Iztapalapa	40.2%	50.1%	45.8 %	57.9%	47.8 %	53.6 %	1.1%	0.5%	0.6%
La Magdalena Contreras	37%	39.8%	43.9 %	60.8%	57.8 %	55.1 %	1.4%	1%	0.9%
Miguel Hidalgo	74.1%	89.5%	77.4 %	23.7%	10%	21%	0.5%	0.0%	0.1%
Milpa Alta	12.3%	18.5%	16.6 %	82.9%	79.3 %	80.7 %	4.3%	2%	2.6%
Tláhuac	33%	41.5%	37.4 %	64.7%	57.2 %	60.8 %	1.5%	0.7%	1.8%
Tlalpan	43.4%	53.4%	50.5 %	54.4%	45.3 %	48.5 %	1.4%	0.7%	0.9%
Venustiano Carranza	64.1%	75%	68.9 %	34%	23.8 %	30.7 %	0.4%	0.3%	0.2%

Xochimilco	31.6%	38.6%	35.7 %	65.4%	58.8 %	61.9 %	2.3%	1.6%	2.3%
------------	-------	-------	-----------	-------	-----------	-----------	------	------	------

Elaboración propia con datos de INEGI

En 2010, la mayoría de Alcaldías presentaron el uso de materiales de pisos de **madera, mosaico u otro recubrimiento**, destacando Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo con los porcentajes más altos; en 2015 y 2020 continuaron siendo las Alcaldías con los porcentajes más altos. En 2015, Benito Juárez aumentó 7%, Cuauhtémoc 10% y Miguel Hidalgo 15.4%, en 2020 disminuyeron un poco en relación a los datos anteriores Benito Juárez 4.4%, Cuauhtémoc 4.8% y Miguel Hidalgo 12.1%. Como ya se mencionó, puede que estos porcentajes hayan cambiado debido a la forma en que se realizaron los Censos.

Por otra parte, las Alcaldías con menores porcentajes en cuanto al uso de dichos materiales fueron Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta. Para 2015 Tláhuac aumentó 8.5%, Xochimilco 7% y Milpa Alta 6.2%, sin embargo, en 2020 disminuyeron un poco Tláhuac 4.1%, Xochimilco 2.9% y Milpa Alta 1.9%, esto quizás pueda estar relacionado a la preponderancia de viviendas de autoconstrucción en estas Alcaldías de menores recursos y por ello se hayan utilizado otro tipo de materiales más económicos, sin embargo, no se sabe exactamente la razón.

En cuanto al uso de **cemento o firme**, en 2010 Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac, La Magdalena Contreras, Iztapalapa, Tlalpan, Cuajimalpa y Álvaro Obregón, presentaron más del 50% de material de cemento o firme, en 2015 este porcentaje disminuyó un poco para todas las Alcaldías. Para 2020, Tlalpan, Cuajimalpa, Álvaro Obregón y Gustavo A. Madero, presentaron menos del 50% en cuanto al uso de dichos materiales. Milpa Alta, por su parte, presentó la menor disminución y el porcentaje más alto en los tres años.

Por último, se muestran en la tabla siguiente los porcentajes de las Alcaldías que presentaron mayor cantidad de viviendas con pisos de tierra. En total, en la Ciudad para 2010, el 1% del total de viviendas contaba con piso de tierra, en 2015 0.4% y en 2020 aumentó a 0.6%.

Milpa Alta ha sido la Alcaldía con el porcentaje más alto en los tres años, para 2015 disminuyó 2.3% y en 2020 aumentó 0.6%. Xochimilco disminuyó 0.7% en 2015 y en 2020 aumentó nuevamente a 2.3%, Cuajimalpa disminuyó 0.8% en 2015 y aumentó 0.2% en 2020. Como se mencionó anteriormente, quizás pueda tener relación con las viviendas de autoconstrucción en estas zonas menos favorecidas.

Se puede observar que las Alcaldías que se encuentran en las zonas más céntricas y de mayores ingresos tienen porcentajes más altos en cuanto al uso de materiales de madera, mosaico u otro recubrimiento en los pisos de las viviendas, mientras que en las más periféricas destacan las que tienen pisos de cemento o firme. Milpa Alta, al ser una de las Alcaldías más rurales, presenta la mayor proporción de pisos de tierra.

## Materiales de techos

En los tres años, los materiales que se utilizaron en la Ciudad fueron principalmente losa de concreto o viguetas con bovedilla, en 2010 con 90% y en 2020 aumentó 4.6%.

Tabla 13. Techo de losa de concreto o viguetas con bovedilla en CDMX

CDMX	Viviendas particulares habitadas	Losa de concreto o viguetas con bovedilla
2010	2,440,641	90%
2015	2,599,081	93.1%
2020	2,710,375	94.6%

Elaboración propia con datos de INEGI

Tabla 14. Techo de losa de concreto o viguetas con bovedilla por Alcaldía

Alcaldía	Viviendas particulares habitadas			Losa de concreto o viguetas con bovedilla		
	2010	2015	2020	2010	2015	2020
Álvaro Obregón	195,716	214,743	215,369	89.2%	93%	93.8%
Azcapotzalco	119,223	118,922	131,997	92%	93.2%	94.5%
Benito Juárez	139,399	159,504	174,919	94.8%	98.6%	98.5%
Cuauhtémoc	174,004	187,722	197,904	96%	96.9%	98%
Cuajimalpa de Morelos	47,660	55,439	66,042	84%	90%	93.4%
Coyoacán	182,140	186,283	183,898	95.1%	95.7%	97.4%
Gustavo A. Madero	320,445	324,207	331,933	91.2%	94.3%	95.4%
Iztacalco	101,505	110,118	115,809	91.8%	95%	94.5%
Iztapalapa	460,221	495,523	487,449	89.8%	92%	94.6%
La Magdalena Contreras	62,897	66,674	69,185	82.9%	86.2%	90.9%
Miguel Hidalgo	120,400	127,922	149,547	94%	96.4%	96.8%
Milpa Alta	30,810	34,050	39,492	75.1%	81%	83%
Tláhuac	89,507	94,569	103,291	86.6%	90.8%	90.5%
Tlalpan	177,562	190,545	195,354	88.9%	90.4%	92.1%
Venustiano Carranza	117,487	125,636	134,720	92.8%	95.7%	97.2%
Xochimilco	101,665	107,224	113,466	81.8%	83.3%	86%

Elaboración propia con datos de INEGI

A pesar de que la mayoría de las viviendas dentro de la ciudad presentan altos porcentajes en cuanto al uso de losa de concreto o viguetas con bovedilla para materiales en techos, en 2010 siete Alcaldías estaban por debajo de 90% mientras en 2015 únicamente La Magdalena Contreras, Xochimilco y Milpa Alta presentaron porcentajes por debajo del 90%, para en 2020, fueron únicamente Xochimilco y Milpa Alta.

## Disponibilidad de agua entubada

En 2010, el 87.3% del total de viviendas de la CDMX contaba con agua entubada dentro de la vivienda mientras para el año 2015 hubo un ligero aumento de 2.5% y en 2020 aumentó 1.8% es decir que 91.6% de viviendas contaban con agua entubada dentro de la vivienda. El restante en cada año corresponde a las viviendas que cuentan con dicho servicio, pero en el patio o terreno.

Tabla 15. Disponibilidad de agua entubada en la CDMX

CDMX	Viviendas particulares habitadas	Viviendas que disponen de agua entubada	Agua entubada dentro de la vivienda	Agua entubada en terreno
2010	2,386,605	97.8%	87.3%	9.5%
2015	2,599,081	98.6%	89.8%	10.2%
2020	2,752,169	98.8%	91.6%	8.4%

Elaboración propia con datos de INEGI

Tabla 16. Disponibilidad de agua entubada dentro de la vivienda por Alcaldía

Alcaldía	Viviendas particulares habitadas			Agua entubada dentro de la vivienda		
	2010	2015	2020	2010	2015	2020
Álvaro Obregón	194,748	214,743	219,076	92.4%	95.2%	95.6%
Azcapotzalco	114,019	118,922	133,962	92.8%	95.6%	94%
Benito Juárez	132,467	159,504	175,845	98%	99.8%	99.4%
Cuauhtémoc	167,781	187,722	195,845	96.5%	96.6%	98.3%
Cuajimalpa de Morelos	46,417	55,439	60,399	81.7%	86.7%	91.5%
Coyoacán	173,660	186,283	191,244	91.9%	94.2%	95.9%
Gustavo A. Madero	315,528	324,207	339,765	90.2%	90.5%	92.9%
Iztacalco	101,571	110,118	117,544	93.6%	95.2%	94%
Iztapalapa	453,471	495,523	503,620	84.2%	87.1%	87.1%
La Magdalena Contreras	62,686	66,674	68,003	81.2%	88.7%	89.6%
Miguel Hidalgo	112,353	127,922	146,555	95.6%	97%	97.9%
Milpa Alta	31,576	34,050	39,035	52.6%	65.3%	61%
Tláhuac	90,190	94,569	106,714	77.3%	81.1%	82.3%
Tlalpan	170,349	190,545	202,100	72.5%	80%	86.1%
Venustiano Carranza	118,708	125,636	135,450	94.8%	95.6%	96.3%
Xochimilco	101,081	107,224	117,012	66.6%	74%	77%

Elaboración propia con datos de INEGI

Como se puede observar, Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta han sido las Alcaldías con porcentajes más bajos en los tres años. Para el 2015 y 2020, siguieron siendo las Alcaldías con porcentajes menores a 90% en cuanto al agua entubada dentro de la vivienda. Se puede observar que en todas hubo un aumento, sin embargo, destaca Cuajimalpa, que tuvo un aumento del 10% para 2020. El resto de las viviendas no cuentan con el servicio de agua entubada dentro de la vivienda, pero sí en patio o terreno.

Otra categoría es la de las viviendas que no disponen de agua entubada, en 2010 era el 1.5% del total de viviendas y en 2020 disminuyó a 1%. En ambos censos se maneja esta información, sin

embargo, varía un poco la manera de presentar los datos ya que en 2020 es mucho más detallada la información. En 2015 no se presentaron estos datos.

Dentro del porcentaje de viviendas que no disponen de agua entubada, las Alcaldías: Milpa Alta, Tlalpan y Xochimilco fueron las que presentaron en ambos años los porcentajes más altos; Tlalpan y Milpa Alta disminuyeron su porcentaje, Xochimilco aumentó 2%.

Por último, cabe mencionar que, en toda la Ciudad, las viviendas que no disponen de agua entubada principalmente obtienen el agua a través de pipas: 89% en 2010, y en 2020 se redujo un poco, a 74.6%.

## Disponibilidad de drenaje

Tabla 17. Disponibilidad de drenaje en CDMX

Año	Viviendas particulares habitadas	Disponen de drenaje	Conectado a la red pública	Conectado a fosa séptica	Conectado a tubería que da a barranca o grieta	Conectado a tubería que da a río, lago, mar	No disponen de drenaje
2010	2,386,605	99%	94.4%	5%	0.4%	0.0%	0.3%
2015	2,599,081	98.8%	94.1%	5.5%	0.2%	0.3%	0.1%
2020	2,752,169	99.7%	94.5%	5.1%	0.3%	0.0%	0.1%

Elaboración propia con datos de INEGI

En cuanto a la disponibilidad de drenaje, hubo un aumento del 0.8% para 2015, pero disminuyó 0.1% en 2020. Del total de viviendas con disponibilidad de drenaje conectado a la red pública, en 2015 disminuyó 0.3% y en 2020 hubo un aumento de 0.1%. En 2015 el drenaje conectado a fosa séptica aumentó 0.5% y en 2020 disminuyó 0.4%. Por otra parte, se redujo el drenaje conectado a tubería que da a barranca o grieta, así como las viviendas que no disponen de drenaje.

En 2010, la mayoría de las Alcaldías contaban con más del 98% del total de viviendas con drenaje, únicamente, Milpa Alta (97%) y Xochimilco (97.7%), presentaron un porcentaje menor. En 2015 todas las viviendas contaban con más de 98% de drenaje disponible, así mismo la mayoría contaban con un porcentaje arriba de 95% del servicio conectado a la red pública, a excepción de Cuajimalpa con 93.2%, Xochimilco 70%, Tlalpan 65.2% y Milpa Alta 64%. El resto, se encontraban conectados en su mayoría a fosa séptica. Para el 2020, todas tuvieron más de 99%, salvo Miguel Hidalgo (98.5%) y Milpa Alta (98.4%).

Tlalpan, Milpa Alta y Xochimilco presentaron los porcentajes más bajos en cuanto a drenaje conectado a la red pública, y tienen un alto porcentaje de viviendas con drenaje conectado a fosa séptica.

En 2020 66.1% de viviendas en Milpa Alta estaban conectadas a la red pública, 65.7% en Tlalpan, y 72.8% en Xochimilco, el resto está conectado a fosa séptica. Es necesario aclarar que la situación de algunas Alcaldías puede tener situaciones particulares con respecto a este equipamiento; por ejemplo en Tlalpan muchas viviendas cuentan con drenaje conectado a la red pública, porque el tipo de suelo rocoso no permite la instalación de tuberías, en cambio en Milpa Alta y Xochimilco, los porcentajes más bajos quizás se deben a la falta de acceso a los servicios por ser

dos Alcaldías que se encuentran en la periferia de la ciudad y en condiciones económicas más desfavorables.

## Disponibilidad de excusados en las viviendas

En términos generales casi el 100% de viviendas cuentan con este servicio, sin embargo, en 2010 85.9% era de uso exclusivo y 13.8% de uso compartido. En 2020 se modificaron un poco los porcentajes, 89.2% de uso exclusivo y 10.6% de uso compartido. Esto muestra una disminución importante, en algunos casos, de excusados de uso compartido. Para 2015 no se tomó en cuenta esta categoría.

Tabla 18. Excusados compartidos por Alcaldía

Alcaldía	Viviendas particulares habitadas con excusado		De uso compartido	
	2010	2020	2010	2020
Álvaro Obregón	192,550	214,861	13.8%	9.1%
Azcapotzalco	117,945	131,732	13.7%	10%
Benito Juárez	136,905	174,522	8.4%	5.2%
Cuauhtémoc	171,518	197,474	14%	8.9%
Cuajimalpa de Morelos	47,176	65,788	15.8%	10.4%
Coyoacán	180,698	183,427	11.2%	8.5%
Gustavo A. Madero	316,684	331,399	15.8%	10.4%
Iztacalco	100,096	115,642	14%	8.6%
Iztapalapa	457,736	486,864	15.1%	14.9%
La Magdalena Contreras	62,381	69,016	19.1%	11.2%
Miguel Hidalgo	119,170	149,452	8.1%	8%
Milpa Alta	29,526	39,013	21%	12.8%
Tláhuac	88,823	103,044	15.6%	10.5%
Tlalpan	175,864	195,061	16.3%	10.2%
Venustiano Carranza	116,574	134,439	12.5%	14.5%
Xochimilco	100,188	112,898	13.5%	12.3%

Elaboración propia con datos de INEGI

En 2010, Milpa Alta, La Magdalena Contreras, Tlalpan, Gustavo. A Madero, Cuajimalpa, Tláhuac e Iztapalapa, presentaron porcentajes arriba del 15% del total de viviendas con excusados de uso compartido. En 2020, Milpa Alta disminuyó 8.2%, La Magdalena Contreras 7.9%, Tlalpan 6.1%, Gustavo. A. Madero y Cuajimalpa 5.4%, Tláhuac 5.1% e Iztapalapa 0.2%.

## Tenencia de bienes y tecnologías de comunicación en las viviendas<sup>5</sup>

Tabla 19. Tenencia de bienes en la CDMX

<b>Viviendas particulares habitadas</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>	<b>2020</b>
	2,386,605	2,599,081	2,752,169
<b>Bienes</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>	<b>2020</b>
Lavadora	77.7%	82%	82.8%
Automóvil o camioneta	46.5%	47.4%	46.8%
Computadora	49%	54.7%	59.9%
Línea telefónica	71.9%	69.4%	69%
Internet	39.2%	58%	75.7%

Elaboración propia con datos de INEGI

Las categorías anteriores permiten tener una noción más amplia sobre las condiciones económicas de la población, ya que no todas las personas ni viviendas cuentan con estos bienes y servicios.

En cuanto a disponibilidad de lavadoras, hubo un aumento de 5.1%, mientras la categoría de automóviles o camionetas aumentó 0.3%, quizás debido a la creación de nuevas categorías como motocicletas y bicicletas, que se muestran en una tabla más adelante.

En relación con la disponibilidad de computadoras se ve un aumento de 10.9% en la Ciudad, sin embargo, casi un 40% sigue sin disponer de dichos aparatos. Hay que tomar en cuenta que para 2020, se agregó a esa categoría las laptops y tablets. Es interesante ver como la categoría de línea telefónica fija ha disminuido, quizás debido al incremento en el uso del celular como medio de comunicación. Por último, destaca el incremento de 36.5% en cuanto a disponibilidad de internet, que cada vez resulta más importante para la comunicación. Sin embargo, llama la atención que la proporción de viviendas con internet es más de 15% mayor que el de computadoras en el último año.

Tabla 20. Nuevas categorías de bienes CDMX, 2020

<sup>5</sup> La cantidad de viviendas particulares habitadas que se consideran en estas categorías excluye viviendas móviles, refugios y locales no construidos para habitación debido a que no se capturaron características de estas clases de vivienda (en total suman 1,929 viviendas excluidas en 2010 y 4,150 en 2020). En 2010 se excluyen las viviendas sin información de ocupantes (64,497 viviendas), mientras que en 2020 sí se incluyen (estas suman 151,971 viviendas).

Viviendas particulares habitadas	2,752,169
<b>Bienes</b>	<b>% Disponibilidad</b>
Motocicleta o motoneta	7.8%
Bicicleta	20%
Servicio de televisión de paga	46.9%
Servicio de películas, música o video de paga por internet	34.8%

Elaboración propia con datos de INEGI

En el Censo de 2020 se agregaron estas nuevas categorías y aunque no es posible realizar la comparación con las del censo de 2010, ni del 2015, resulta interesante ver los porcentajes a escala de la Ciudad, ya que permite identificar ciertos cambios que ha habido en cuanto al uso de ciertos bienes y tecnologías de la información y comunicación en las viviendas.

Un ejemplo es el uso de motocicletas; probablemente se han incluido, ya que cada vez se utilizan más, pues son un medio de transporte más económico y permiten mayor rapidez, en comparación con un automóvil, dentro del tráfico de la ciudad. También se ha añadido la bicicleta, en concordancia con una mayor infraestructura para este tipo de transporte alternativo. Por otra parte, ha habido un auge en los últimos años en cuanto a la televisión de paga y sobre todo en los servicios de películas, música o video por internet, lo cual se puede relacionar, con las modificaciones que ha habido en la industria cultural. Si bien no son ni siquiera la mitad de las viviendas las que cuentan con estos servicios, presentan porcentajes relativamente considerables.

A continuación, se presentan los datos por Alcaldía para ver las diferencias que hay entre ellas, en las categorías que son comparables entre ambos censos.

Tabla 21. Disponibilidad de lavadora por Alcaldía

Alcaldía	Viviendas particulares habitadas			Porcentaje de viviendas con lavadora		
	2010	2015	2020	2010	2015	2020
Álvaro Obregón	194,748	214,743	219,076	80%	84.8%	85.7%
Azcapotzalco	114,019	118,922	133,962	82%	85.4%	86.4%
Benito Juárez	132,467	159,504	175,845	84.2%	87.4%	89.6%
Cuauhtémoc	167,781	187,722	195,845	75.4%	82.4%	83.7%
Cuajimalpa de Morelos	46,417	55,439	60,399	77.6%	84.3%	84.6%
Coyoacán	173,660	186,283	191,244	83.3%	86.6%	87.4%
Gustavo A. Madero	315,528	324,207	339,765	77.1%	80.9%	81.5%
Iztacalco	101,571	110,118	117,544	79.7%	84%	83.3%
Iztapalapa	453,471	495,523	503,620	73.8%	78.1%	78.9%
La Magdalena Contreras	62,686	66,674	68,003	77%	81.6%	83.7%
Miguel Hidalgo	112,353	127,922	146,555	83.5%	87.4%	87.5%
Milpa Alta	31,576	34,050	39,035	60.9%	64.2%	67.6%
Tláhuac	90,190	94,569	106,714	73.8%	76.4%	77.3%
Tlalpan	170,349	190,545	202,100	78.9%	82.5%	83%
Venustiano Carranza	118,708	125,636	135,450	78.3%	83.6%	83.2%
Xochimilco	101,081	107,224	117,012	71.5%	74.3%	76%

Elaboración propia con datos de INEGI

Como se puede observar, casi en todas las Alcaldías hubo un aumento en cuanto a la disponibilidad de lavadoras; en general todas presentaron porcentajes arriba del 80%, salvo Iztapalapa, Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta. En 2010 las Alcaldías con mayor porcentaje fueron Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Coyoacán, para 2015 y 2020 se mantuvieron en la misma posición, siendo Benito Juárez la que presentó un porcentaje más alto con 84.2% en 2010 y aumentó 5.4% para el 2020, Milpa Alta presentó en ambos años el porcentaje más bajo, 60.9% en 2010 y aumentó un 6.7% para 2020. Las diferencias extremas fueron de alrededor de 20%.

Tabla 22. Disponibilidad de automóvil o camioneta por Alcaldía

Alcaldía	Viviendas particulares habitadas			Porcentaje de viviendas con automóvil o camioneta		
	2010	2015	2020	2010	2015	2020
Álvaro Obregón	194,748	214,743	219,076	49.1%	48.9%	49.9%
Azcapotzalco	114,019	118,922	133,962	46.4%	45.3%	48.1%
Benito Juárez	132,467	159,504	175,845	68.4%	68.9%	67%
Cuauhtémoc	167,781	187,722	195,845	38.6%	41.9%	38%
Cuajimalpa de Morelos	46,417	55,439	60,399	52.9%	58.6%	55.7%
Coyoacán	173,660	186,283	191,244	58%	60.1%	57.2%
Gustavo A. Madero	315,528	324,207	339,765	42.3%	41.9%	42.2%
Iztacalco	101,571	110,118	117,544	44.2%	46.9%	45.3%
Iztapalapa	453,471	495,523	503,620	39%	38.8%	39.1%
La Magdalena Contreras	62,686	66,674	68,003	45.6%	42.8%	45.9%
Miguel Hidalgo	112,353	127,922	146,555	57.3%	63.6%	56.6%
Milpa Alta	31,576	34,050	39,035	37.8%	34.4%	39.4%
Tláhuac	90,190	94,569	106,714	40.6%	39.5%	38.9%
Tlalpan	170,349	190,545	202,100	54.7%	55.4%	54.2%
Venustiano Carranza	118,708	125,636	135,450	39.8%	41.4%	40.7%
Xochimilco	101,081	107,224	117,012	43.6%	41.8%	43.1%

Elaboración propia con datos de INEGI

No se han visto cambios muy significativos en cuanto a disponibilidad de automóvil o camioneta, sin embargo, para 2020, la mayoría de las Alcaldías presentaron ligeras disminuciones en relación a los porcentajes de 2010 y 2015. Las únicas que tuvieron un pequeño aumento fueron Cuajimalpa, Azcapotzalco, La Magdalena Contreras, Venustiano Carranza y Milpa Alta. Coincide que todas estas Alcaldías se encuentran en zonas que no cuentan con suficiente servicio de transporte; de todas estas, solo Venustiano Carranza y Azcapotzalco cuentan con metro, lo cual seguramente implica la necesidad de buscar otras vías de transporte, entre ellas el automóvil. Por otra parte, Cuajimalpa, La Magdalena Contreras y Milpa Alta son Alcaldías que se encuentran lejos del centro de la ciudad y quizás la falta de transporte público y las largas distancias han hecho que más personas tengan automóvil hoy en día. Por último, como ya se mencionó anteriormente, en términos generales, también ha habido una disminución del uso de automóvil, gracias al de otros medios como son las motocicletas o las bicicletas. A pesar de una disminución de 1.4%, Benito Juárez permaneció siendo la Alcaldía con mayor porcentaje, en cambio Milpa Alta a pesar

de haber aumentado 1.6%, continuó presentando el porcentaje más bajo. Las diferencias extremas fueron de alrededor del 30%, mayores que en el caso de las lavadoras.

Tabla 23. Disponibilidad de computadora, laptop o tablet por Alcaldía

Alcaldía	Viviendas particulares habitadas			Porcentaje de viviendas con computadora, laptop o tablet		
	2010	2015	2020	2010	2015	2020
Álvaro Obregón	194,748	214,743	219,076	51.1%	55.2%	61.6%
Azcapotzalco	114,019	118,922	133,962	52.6%	58.4%	64.8%
Benito Juárez	132,467	159,504	175,845	75.5%	80%	85.1%
Cuauhtémoc	167,781	187,722	195,845	54%	61.3%	66.9%
Cuajimalpa de Morelos	46,417	55,439	60,399	51.2%	61%	62.4%
Coyoacán	173,660	186,283	191,244	61.3%	66.4%	69.8%
Gustavo A. Madero	315,528	324,207	339,765	43.8%	48.6%	54.6%
Iztacalco	101,571	110,118	117,544	48.7%	55.6%	61.6%
Iztapalapa	453,471	495,523	503,620	38.5%	43.9%	49%
La Magdalena Contreras	62,686	66,674	68,003	45.5%	48.3%	55.4%
Miguel Hidalgo	112,353	127,922	146,555	64.4%	73.9%	74.8%
Milpa Alta	31,576	34,050	39,035	24.6%	29.6%	35.6%
Tláhuac	90,190	94,569	106,714	37.9%	42.6%	47.7%
Tlalpan	170,349	190,545	202,100	52%	55.7%	59.6%
Venustiano Carranza	118,708	125,636	135,450	46.5%	51.3%	58.6%
Xochimilco	101,081	107,224	117,012	41.7%	45.6%	50%

Elaboración propia con datos de INEGI

En 2010 y 2015, la categoría era únicamente computadoras y en 2020 se agregaron laptops y tablets. Se puede hacer la comparación, pues no se dividieron las categorías, sin embargo, es importante hacer la aclaración. Entre 2010 y 2015, hubo aumentos considerables en todas las alcaldías, las que más destacan con casi 10%, son Miguel Hidalgo 9.5% y Cuajimalpa 9.8%.

Para 2020, todas las alcaldías tuvieron un aumento del 10% o más en cuanto a la disponibilidad de computadora, laptop o tablet en los últimos diez años. A pesar de que en Iztapalapa se observan aumentos del 10.5%, de 9.8% en Tláhuac y de 11% en Milpa Alta, esas alcaldías siguen estando por debajo del 50%; en contraste, Benito Juárez, con un aumento de 9.6% y Miguel Hidalgo con

10.4%, son las alcaldías con los porcentajes más altos en cuanto a disponibilidad para 2020. En este caso las diferencias extremas son bastante mayores, de alrededor del 50%.

Tabla 24. Disponibilidad de línea telefónica fija por Alcaldía

Alcaldía	Viviendas particulares habitadas			Porcentaje de viviendas con línea telefónica fija		
	2010	2015	2020	2010	2015	2020
Álvaro Obregón	194,748	214,743	219,076	73.3%	69.5%	70.6%
Azcapotzalco	114,019	118,922	133,962	76%	72.2%	71.7%
Benito Juárez	132,467	159,504	175,845	85.8%	93%	80.4%
Cuauhtémoc	167,781	187,722	195,845	74.2%	71.7%	70.6%
Cuajimalpa de Morelos	46,417	55,439	60,399	71.7%	72.8%	69.8%
Coyoacán	173,660	186,283	191,244	81.7%	80%	75.8%
Gustavo A. Madero	315,528	324,207	339,765	69.9%	67.3%	67.1%
Iztacalco	101,571	110,118	117,544	73.4%	72.7%	70%
Iztapalapa	453,471	495,523	503,620	65.2%	62.4%	64.2%
La Magdalena Contreras	62,686	66,674	68,003	70.4%	67.1%	70%
Miguel Hidalgo	112,353	127,922	146,555	79.6%	78.9%	74.5%
Milpa Alta	31,576	34,050	39,035	50.9%	47.3%	51.9%
Tláhuac	90,190	94,569	106,714	63.4%	60.5%	60.8%
Tlalpan	170,349	190,545	202,100	72.7%	68.6%	67.8%
Venustiano Carranza	118,708	125,636	135,450	71.7%	70.5%	68.5%
Xochimilco	101,081	107,224	117,012	65.7%	62.5%	63.6%

Elaboración propia con datos de INEGI

Entre 2010 y 2015 todas las Alcaldías presentaron una disminución en cuanto a disponibilidad de línea fija de teléfono, salvo Benito Juárez que aumentó 7.2% y Cuajimalpa 1.1%. Para 2020 se puede observar una disminución entre el 3 y el 5% de disponibilidad de línea fija de teléfono en todas las Alcaldías en los últimos diez años, a excepción de Milpa Alta, que presentó un aumento de 4.6%. A pesar de la disminución de 5.4%, se puede observar que Benito Juárez presenta los porcentajes más altos para los tres años, en comparación con Milpa Alta que presentó porcentajes de 50.9% en 2010 y un aumento de 1% para 2020. Es probable que estas cifras se relacionen con el aumento del uso de celulares y otros aparatos de comunicación. En este caso las diferencias extremas alcanzan al 30%, similares a las que se vieron para el caso de los automóviles o camionetas.

Tabla 25. Disponibilidad de internet por Alcaldía

Alcaldía	Viviendas particulares habitadas			Porcentaje de viviendas con internet		
	2010	2015	2020	2010	2015	2020
Álvaro Obregón	194,748	214,743	219,076	42.1%	60.7%	77.2%
Azcapotzalco	114,019	118,922	133,962	41.4%	60.3%	79%
Benito Juárez	132,467	159,504	175,845	68.2%	81.9%	92%
Cuauhtémoc	167,781	187,722	195,845	44.3%	65.8%	80.5%
Cuajimalpa de Morelos	46,417	55,439	60,399	43.7%	64.5%	76.8%
Coyoacán	173,660	186,283	191,244	52.3%	70%	82.5%
Gustavo A. Madero	315,528	324,207	339,765	33.2%	52.8%	72.5%
Iztacalco	101,571	110,118	117,544	37.6%	58.4%	77.4%
Iztapalapa	453,471	495,523	503,620	28.1%	46.8%	69.3%
La Magdalena Contreras	62,686	66,674	68,003	36%	52.9%	74.5%
Miguel Hidalgo	112,353	127,922	146,555	55.2%	76%	85.1%
Milpa Alta	31,576	34,050	39,035	15.4%	27.1%	50.7%
Tláhuac	90,190	94,569	106,714	26.4%	45.6%	67.5%
Tlalpan	170,349	190,545	202,100	43%	58.9%	75.1%
Venustiano Carranza	118,708	125,636	135,450	35.8%	56.7%	75.3%
Xochimilco	101,081	107,224	117,012	31.5%	47%	66.5%

Elaboración propia con datos de INEGI

Esta categoría es muy interesante de analizar, pues está en estrecha relación con el desarrollo y crecimiento de la tecnología. Tanto para 2015 como para 2020 se ve un aumento del doble o más en cuanto a la disponibilidad de internet. En 2010, únicamente Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Coyoacán tenían más del 50% del total de viviendas con este servicio, en cambio para 2020 todas tienen arriba de dicho porcentaje. Si bien todas las Alcaldías presentan un aumento importante, del doble, destacan Iztapalapa con un aumento de 41.2%, Tláhuac con 41.1% y Milpa Alta que aumentó 35.3%. A pesar del importante aumento en 2020, Milpa Alta continúa siendo la Alcaldía con menor porcentaje de disponibilidad de internet, y Benito Juárez que fue la que presentó el porcentaje más alto en ambos años. Mientras las diferencias extremas fueron de 53% en 2010, las más altas registradas, ellas bajaron a 41% en el último año, lo cual no se ha podido observar en los otros casos presentados.

En general ha habido una mejoría en cuanto a las condiciones de las viviendas en la CDMX, sin embargo, hay Alcaldías que siguen careciendo de los servicios básicos de calidad y Milpa Alta es

la que presenta los datos más contrastantes en casi todas las categorías. Aunque también continúan desigualdades importantes al interior de la Ciudad. Vale la pena comentar que el cambio en algunas categorías de análisis en el Censo del 2020 ha permitido identificar mejor algunas situaciones, sobre todo aquellas relativas a la tenencia de la vivienda, y al cambio en las tecnologías utilizadas con respecto a la información y la comunicación en la ciudad.

Sin embargo, es necesario reiterar que se debe seguir investigando porque muchos de los datos referidos al año 2015, muestran situaciones poco claras con respecto a las tendencias observadas entre los años 2010 y 2020, al presentar porcentajes más altos que luego bajan para el siguiente corte temporal del 2020.

## II.2 Análisis del posible impacto de la pandemia por COVID-19

La pandemia por COVID-19 ha traído consigo múltiples impactos económicos y sociales que de forma directa e indirecta mantienen una estrecha relación con la vivienda. Una de las principales medidas para hacer frente a la emergencia sanitaria ha sido la consigna de quedarse en casa, de manera que se disminuya el uso de espacios que conglomeran personas y con ello detener la difusión de contagios. A ello se suman las estrategias de prevención: el distanciamiento físico, el uso de cubrebocas y lavarse las manos frecuentemente, además del uso de gel antibacterial. Estas medidas preventivas han puesto de relieve la importancia de una vivienda adecuada con servicios de calidad, particularmente agua y acceso a tecnología, condición que no es cubierta satisfactoriamente en todas las viviendas de la Ciudad de México. A pesar de que en la ciudad prevalece la vivienda en propiedad, esto no garantiza que se cuente con condiciones adecuadas de habitabilidad, en la medida en que una parte de ellas son autoconstruidas, poseen condiciones precarias o tamaño reducido. Justamente, una parte importante de la vivienda que figura como en propiedad pertenece a los asentamientos que comenzaron como irregulares, o a la llamada urbanización popular cuyas características se presentan más adelante.

Adicionalmente, el quedarse en casa ha implicado el desplazamiento de actividades, tanto productivas como reproductivas, a la vivienda. El repliegue del trabajo en casa mediante el teletrabajo, así como las actividades escolares vía remota, han supuesto una redistribución del espacio de la vivienda y, en algunos casos, el incremento de gastos en servicios de internet. En el hogar también se ha tenido que atender con mayor frecuencia el cuidado de enfermos, así como actividades de ocio y recreación. En este último sentido, el entorno inmediato a la vivienda y los espacios públicos en general, han adquirido una importancia vital, sobre todo para las familias que habitan departamentos, casas de pocos metros cuadrados y/o cuartos habitados por familias numerosas (Ziccardi, 2020).

También cabe decir que no todas las familias pueden cumplir con el aislamiento social a cabalidad, pues la desigualdad de acceso a recursos y la prevalencia de una estructura inequitativa de oportunidades dificulta el confinamiento voluntario y también pone en duda el hecho de que la vivienda sea un espacio seguro para evitar los contagios (Salazar y Maya, 2021). En consecuencia, la crisis sanitaria ha agudizado y hecho aún más evidentes las desigualdades estructurales, en materia de vivienda y acceso a bienes y servicios urbanos presentes en la Ciudad de México, y que han ocasionado que las familias de menores recursos vivan los efectos de la emergencia sanitaria con mayor intensidad.

A continuación, se presentan cuatro elementos importantes para comprender la situación de la vivienda y los impactos de la pandemia por COVID-19: 1. Tenencia y gastos asociados a la vivienda; 2. Habitabilidad; 3. Acceso a tecnología, teletrabajo y educación; y 4. Accesibilidad a servicios y bienes urbanos. Para ello, se ha realizado una revisión de datos estadísticos y de estudios realizados en el contexto de la pandemia.

### III.2.1 Tenencia y gastos asociados a la vivienda

Entre los impactos más evidentes de la pandemia se encuentran los económicos. Además de la pérdida de empleos, se puede identificar una disminución en los ingresos ya sea por la suspensión de actividades o por la reducción de salarios. Se estima que 62% de los hogares capitalinos redujeron su ingreso, particularmente aquellos en los que habitan niñas, niños y adolescentes (ENCOVID-CDMX). Esta reducción conlleva el riesgo de presentar dificultades para pagar el alquiler, cuando se trata de familias que rentan la vivienda, así como dificultades importantes para el pago de diferentes compromisos como los servicios públicos y créditos adquiridos.

Según los datos del Censo 2020, en la Ciudad de México 24.4% de la vivienda es alquilada. Al respecto, la Oficina para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL) (2021) señala que el 37% de los hogares en pobreza muy alta paga alquiler, lo que aumenta la gravedad del problema, pues este segmento poblacional es el que ha presentado una mayor reducción en sus ingresos y, por lo tanto, es probable que experimente mayores dificultades para asumir el costo de la vivienda. Esto se ve reforzado por el hecho de que los gastos asociados a la vivienda tienen un peso importante en los egresos de los hogares. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020 del INEGI, el gasto en vivienda de los hogares mexicanos<sup>6</sup> representa el 15.5% del promedio total de egresos trimestrales, siendo este el rubro con más participación en los gastos.

Dicha situación también se ve reflejada en un estudio desarrollado por HIC-AL junto con 06000 Plataforma Vecinal y Observatorio de la Colonia Juárez y el Movimiento Urbano Popular, en el que se aplicó un cuestionario a 1,498 personas en mayo de 2020. Según este estudio, el 63% de quienes pagaban renta manifestaron tener dificultades para asumir el pago –incluso el 24% se vio obligado a dejar de pagarlo– y el 47% de quienes afirmaron tener un crédito hipotecario tenían problemas para solventarlo. Los valores más altos en torno a estas problemáticas se presentaron en las alcaldías con peores condiciones socioeconómicas como Iztapalapa (HIC-AL, 2020).

Respecto a este tema, integrantes de la Coalición Internacional para el Hábitat entrevistados por el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C. (COPEVI) para este estudio, refirieron que en 2020 una de las demandas realizadas al Gobierno de la ciudad fue en referencia al apoyo para el pago de rentas; sin embargo, en las reuniones que sostuvieron con funcionarios resaltó la falta de claridad con respecto a la instancia encargada de atender el asunto de la vivienda en alquiler y a los mecanismos de acceso a esos apoyos para personas en el contexto de COVID. Este fue un tema que las organizaciones de la sociedad civil trataron en múltiples ocasiones con el INVI, SEDUVI y en general con el Gobierno de la Ciudad de México.

---

<sup>6</sup> Este gasto incluye alquileres; impuesto predial y cuotas por servicios de conservación; agua; electricidad y combustibles.

Las dificultades para el pago de los servicios básicos también constituyen un problema. El 47% de los encuestados por el estudio de HIC-AL indicaron afrontar dificultades para cumplir con su pago debido a la crisis desatada por la pandemia. Quienes se ven afectados por esta situación, residen en su mayoría en Iztapalapa (15% de las personas encuestadas que manifestaron estar en esta situación viven allí) y Gustavo A. Madero (10% de personas). Este estudio también resalta el importante problema de los desalojos, ya que entre los años 2012 y 2019 en la Ciudad de México se registraron en promedio 3,000 anuales. Incluso, entre los encuestados se presentaron 56 desalojos durante la emergencia sanitaria, que afectaron a 256 personas y que, en su mayoría, se debieron a la imposibilidad del pago del alquiler ante las afectaciones económicas sufridas por la emergencia sanitaria. Cabe resaltar que la mayoría de las personas desalojadas rentaban su vivienda y el 77% de ellas declararon no tener un contrato, lo que evidencia el problema que supone la falta de seguridad jurídica en el acceso a la vivienda (HIC-AL, 2020).

Respecto a este tema, las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas para este estudio indicaron la necesidad de definir una política clara en materia de desalojos y de cuestiones inquilinarias, pues en el momento no se cuenta con una.

Por último, resulta importante tener en cuenta a la población en situación de calle que, al no tener acceso a una vivienda, enfrenta una condición de mayor vulnerabilidad ante la pandemia, pues encuentra más dificultades para cumplir con las medidas sanitarias básicas. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, en la Ciudad de México se registraron 1.226 personas en esa situación, la mayoría de ellas en las Alcaldías Cuauhtémoc (499 personas), Venustiano Carranza (143 personas), Álvaro Obregón (129 personas), Gustavo A. Madero (115 personas) e Iztapalapa (100 personas).<sup>7</sup>

### III.2.2 Habitabilidad

En el marco de la actual emergencia sanitaria se requiere que las condiciones de habitabilidad de la vivienda sean adecuadas para que sus habitantes puedan cumplir con las recomendaciones de quedarse en casa y desarrollar las diversas actividades productivas y reproductivas que ahora tienen lugar allí.

Como se señaló a partir del análisis de los datos censales, en general las viviendas en la Ciudad de México poseen buenos materiales en su construcción. Esto se ve reflejado en que solo el 0.6% de las viviendas cuentan con pisos de tierra, mientras que más de la mitad tienen pisos de madera, mosaico u otro recubrimiento. De igual forma, la gran mayoría de viviendas (94.6%) cuentan con techos de losa de concreto o viguetas con bovedilla, mientras que solo una pequeña proporción tiene techos de material de desecho o de lámina de cartón (0.5%). No obstante, estas condiciones no se presentan de forma homogénea en todas las alcaldías. Especialmente en Milpa Alta, Xochimilco y Tláhuac hay una menor porcentage de viviendas con pisos de mejor calidad, siendo predominantes los de cemento o firme, e incluso alcanzan una mayor proporción –con respecto

---

<sup>7</sup> Vale la pena mencionar que estas cifras son considerablemente más altas en el Diagnóstico Situacional de las Poblaciones Callejeras 2017-2018 de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México (SEDESOC), que registró 6,754 personas en situación de calle, de las cuales 4,354 habitaban en el espacio público (SEDESOC, 2019).

al total de la ciudad– los de tierra (2.6%, 2.3% y 1.8% respectivamente). La cantidad de viviendas con techos contruidos con materiales de mejor calidad también disminuye, a la par que aumentan los techos de lámina metálica o asbesto, pala, paja madera o tejamanil.

El acceso al agua en la vivienda también resulta clave para que sus habitantes puedan acatar las medidas sanitarias de cara a la pandemia. Y aunque como se observó con anterioridad, más del 90% de las viviendas de la Ciudad de México cuentan con agua entubada al interior de la vivienda, esto tampoco se presenta de la misma manera en toda la ciudad, pues nuevamente en Milpa Alta y Xochimilco este porcentaje es considerablemente menor (61% y 77% respectivamente), así como también lo es en otras Alcaldías como Tláhuac, Tlalpan e Iztapalapa (82.3%, 86.1% y 87.1%), lo que evidencia la desigualdad en el acceso al líquido.

Muchas viviendas tampoco reciben la cantidad y la calidad de agua adecuada para suplir sus necesidades. Según el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, el 26% de los habitantes de la Ciudad no recibe una cantidad suficiente del líquido y el 15% no cuenta con el servicio de manera diaria (SACMEX, 2019). Esto también difiere entre las Alcaldías. En este sentido, el estudio realizado por la UNAM indicó que, si bien 8 de cada 10 entrevistados en la Ciudad de México manifestaron contar con agua diariamente, en Milpa Alta y Tláhuac solamente 6 de cada 10 personas reciben agua todos los días, y en Xochimilco, Iztapalapa y Tlalpan más de una cuarta parte de los entrevistados solo tienen agua algunos días (Ziccardi, Figueroa y Luna, 2021).

En la medida en que las vecindades suelen presentar condiciones precarias de habitabilidad, vale la pena tener en cuenta que, según el Censo 2020, todavía 2 de cada 100 viviendas en la Ciudad de México son de este tipo, aunque han presentado una tendencia importante a reducirse.

Por otra parte, se ha señalado que el confinamiento, sumado a unas condiciones de habitabilidad deficientes, ha contribuido al incremento de violencia en el hogar siendo las mujeres, infantes y personas adultas mayores las más vulnerables. Esto se ha visto reflejado en el incremento de llamadas a Locatel para denunciar algún tipo de violencia, ya sea de género, de pareja y familiar. Durante 2020 se registró un total de 12,613 llamadas de auxilio en la Ciudad de México, siendo el segundo trimestre del año el que presentó una mayor incidencia (4,047 llamadas), el cual coincide con los primeros meses de confinamiento (abril, mayo y junio)<sup>8</sup>. Incluso esta situación ha sido confirmada por la Procuraduría Social de la Ciudad de México, ya que en una entrevista se mencionó que la violencia era uno de los problemas que se estaba intensificando en las unidades habitacionales en el contexto de la pandemia, llegando a veces a situaciones de feminicidios.

### III.2.3 Acceso a tecnología, teletrabajo y educación

La tecnología ha sido un elemento fundamental para sobrellevar actividades como el trabajo y la educación, de manera que las afectaciones de la crisis por el COVID-19 también han estado determinadas en cierta manera por la capacidad de las personas para usarla y acceder a ella. Tomando en cuenta que el acceso a tecnología está mediado por una serie de desigualdades, esto se ha traducido en que los grupos con menores ingresos han tenido sistemáticamente menos

---

<sup>8</sup> Datos tomados del Centro de Investigaciones y Estudios de Género de la UNAM. Recuperado el 25 de agosto de 2021 de: <https://cieg.unam.mx/covid-genero/seguimiento-llamadas.php>

acceso a la amplia gama de tecnología y por lo tanto mayores dificultades para acceder a oportunidades como teletrabajos; dar seguimiento a la educación de niñas, niños y adolescentes; y mantenerse informados sobre la enfermedad (PNUD, 2020).

En cuanto al teletrabajo, alrededor del 20% de los trabajadores ocupados en el país desempeñan actividades que pueden ser realizadas vía remota, mismos que mayoritariamente se ubican en sectores de servicios especializados como los financieros o los administrativos, incluyendo las actividades gubernamentales (Monroy-Gómez, 2020). Este porcentaje está representado principalmente en la capital y en la zona norte del país. Al ser la Ciudad de México un punto de concentración de este tipo de actividades no es en vano que la mayor cantidad de personas que pueden trabajar desde casa se concentren en esta ciudad. Según los cálculos de Salazar y Maya (2021), al revisar la Encuesta Intercensal 2015, identifican que en principio quien podría quedarse a trabajar desde casa es aquella población ocupada en actividades no esenciales, que cuenta con prestaciones y con computadora e internet en su casa. Esta población representa sólo el 6.5% de las 8,798,461 personas que componen la población ocupada de la Zona Metropolitana de México.

Por otra parte, desde el 20 de marzo de 2020, las clases presenciales en todos los niveles educativos fueron suspendidas. Desde entonces, miles de niñas, niños y adolescentes han tomado clases vía remota a través de la televisión y plataformas virtuales. Según los resultados de la ENCOVID-CDMX (2020), 77% de infantes y adolescentes recibieron clases a través de internet, haciendo uso principalmente del teléfono celular (53%), computadora propia (35%) o tabletas (6%). Además del acceso a tecnología, esta modalidad educativa ha representado múltiples desafíos en los hogares, como la sobrecarga del trabajo de cuidado en mujeres y la dificultad para dar seguimiento a las responsabilidades escolares. Incluso, según datos de la encuesta anteriormente mencionada, en 14% de los hogares de la capital algún niño, niña o adolescente desertó del ciclo escolar 2020-2021.<sup>9</sup>

#### III.2.4 Accesibilidad a servicios y bienes urbanos

Los bienes y servicios urbanos necesarios para garantizar la movilidad, la atención en salud y el esparcimiento, han adquirido una amplia centralidad en el contexto de la pandemia, en la medida en que las dificultades para el acceso y uso de estos pueden aumentar los efectos de la crisis sanitaria. Bajo esta premisa, la ubicación de la vivienda y la accesibilidad a servicios, bienes y equipamiento urbano son fundamentales para comprender la distribución desigual de impactos.

En el caso de la movilidad, la baja capacidad del transporte público para atender un elevado número de pasajeros que demandan su utilización puede derivar en aglomeraciones que propicien el aumento de los contagios. De acuerdo con la Encuesta Origen-Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México 2017 del INEGI, 15.6 millones de personas de la Zona Metropolitana realizan al menos un viaje entre semana. En su mayoría utilizan transporte público, siendo el colectivo el medio más usado con un 76.6%, seguido por el Metro con un 30%, el taxi con un 13.4% y el Metrobús con 7.8%. Solo el 22.3% de personas se movilizan en transporte privado, especialmente en automóvil (este representa el 90.5%). Sumado a esto, en promedio las

---

<sup>9</sup> De acuerdo con el estudio realizado por la UNAM, 7 de cada 10 personas que respondieron el cuestionario trabajaban en línea y casi 5 de cada 10 apoyan las actividades educativas del programa “Aprende en casa” de la Secretaría de Educación Pública (SEP) (Ziccardi, Figueroa y Luna, 2021).

personas utilizan casi una hora para llegar al trabajo; aunque incluso el 27.4% de los viajes realizados con este propósito pueden durar de una a dos horas. Este último aspecto debe ser considerado, si se tiene en cuenta que es posible que el elevado tiempo de traslado incremente el riesgo de transmisión de la enfermedad.

La existencia de un espacio público en buenas condiciones cerca de la vivienda también resulta fundamental para la realización de actividades como caminar u otras al aire libre, sobre todo para quienes habitan viviendas de tamaños reducidos o en condiciones de hacinamiento. No obstante, de acuerdo con el Censo 2020, sólo el 37% de las manzanas de la ciudad tiene árboles en todas sus calles. Esto se presenta de manera desigual entre las alcaldías, pues mientras en algunas de ellas más del 70% de sus manzanas poseen árboles en todas las calles, como es el caso de Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, y Azcapotzalco, en otras, como Magdalena Contreras, Xochimilco y Milpa Alta, este valor no alcanza el 20%. En cuanto a la presencia de banquetas, solo el 60% de las manzanas de la ciudad cuenta con aceras en todas sus calles y 9 de cada 100 manzanas no posee banquetas en ninguna de sus calles. La proporción de manzanas que no poseen aceras es bastante alta en Milpa Alta (44%), Xochimilco (41%) y Magdalena Contreras (26%).

Algunos estudios han demostrado que existe una relación directa entre las características socioeconómicas de la población y la cantidad de metros cuadrados de áreas verdes disponibles por persona en la Ciudad de México. De manera que los espacios públicos verdes (como los parques) se concentran sobre todo en las zonas de la ciudad con mejores condiciones socioeconómicas, donde habitan personas mayores y con niveles educativos más altos; mientras que existe una menor disponibilidad de estos espacios en las áreas densamente pobladas y con niveles altos de pobreza (Fernández-Álvarez, 2017).

En lo que respecta a servicios de salud, en la Ciudad de México existen 651 unidades médicas del sector público. De estas 541 son de primer nivel, es decir, de atención ambulatoria o consulta externa, 57 corresponden a hospitales de segundo nivel o de hospitalización general y 53 constituyen centros especializados de tercer nivel, donde se ofrece atención a enfermedades complejas. Además, existen 9 centros de atención de primer nivel que son administrados por las Alcaldías donde se ubican, 3 de ellos pertenecen a Benito Juárez y los restantes se localizan en Venustiano Carranza, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras y Milpa Alta. Por su parte, el sector privado posee 1,472 unidades médicas, de las cuales 960, es decir el 65% de ellas, son de primer nivel; cabe mencionar que una parte importante de estas corresponden a consultorios de farmacia. Adicionalmente existen 508 unidades de atención privadas de segundo nivel, esto es de hospitalización general, y solo cuatro hospitales especializados o de tercer nivel (Evalúa, 2020b).

Las unidades de atención también se distribuyen de manera desigual en la ciudad y su grado de concentración aumenta a medida que incrementa el nivel de atención. Por ejemplo, en Cuauhtémoc, Iztapalapa y Gustavo A. Madero se concentra el 39% de los establecimientos públicos de atención de primer nivel (209 unidades), mientras que, en Iztacalco, Cuajimalpa, Milpa Alta y Magdalena Contreras solo se encuentra el 11% de estos centros (59 unidades). En el caso de los hospitales públicos de segundo nivel están concentrados en tres Alcaldías: Tlalpan, Iztapalapa y Gustavo A. Madero, mientras que Coyoacán, Cuajimalpa y Magdalena Contreras no cuentan con este tipo de instituciones médicas; aunque sí hay presencia de hospitales privados

en todas las Alcaldías de la ciudad (sobre todo en Iztapalapa y Gustavo A. Madero). Finalmente, en cuanto a los establecimientos públicos de tercer nivel, más de la mitad de ellos se localizan en sólo cuatro Alcaldías: Tlalpan, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero y Miguel Hidalgo (Evalúa, 2020). Por lo tanto, al menos en lo que respecta a equipamiento público de primer y segundo nivel, las Alcaldías de Iztapalapa y Gustavo A. Madero tienen una presencia importante del mismo.

En definitiva, la pandemia ha afectado la tenencia de la vivienda en la Ciudad y ha agudizado los problemas en torno a la habitabilidad de manera desigual. Al impactar negativamente los ingresos de una parte importante de la población, y especialmente de aquella con menores recursos, ha aumentado las dificultades para pagar la renta, los servicios públicos y los créditos hipotecarios, lo que a su vez ha conllevado situaciones de desalojo. Además, los materiales deficientes en las viviendas y las dificultades en el acceso adecuado a servicios básicos como el agua –especialmente en alcaldías como Milpa Alta, Xochimilco y Tláhuac–, así como a tecnologías para la comunicación, están obstaculizando la configuración de la vivienda como un espacio seguro para cumplir con las medidas sanitarias y el desarrollo de las actividades productivas y reproductivas en el marco de la pandemia. Esto, sumado a las disparidades en el acceso a bienes y servicios urbanos en términos de movilidad, salud y esparcimiento, ha agudizado y puesto de relieve la manera desigual en la que se vive y enfrenta la emergencia sanitaria al interior de la Ciudad, pues los más afectados están siendo aquellos que habitan las zonas con peores condiciones socioeconómicas.

### **III. Análisis de la política pública de vivienda en la Ciudad**

Después de revisar el panorama de la situación de la vivienda en la Ciudad de México y los posibles impactos de la pandemia por COVID-19, ahora se presentará un análisis de las políticas de desarrollo urbano y vivienda implementadas en la administración 2018- 2024. En primer lugar, se presenta la política general de desarrollo urbano y vivienda, identificando cambios y continuidades. Para ello se realiza una descripción de programas relacionados de manera directa e indirecta con la habitabilidad y el acceso a la vivienda, entre los que resaltan los programas enfocados a la reconstrucción, la regeneración urbana y el mejoramiento del entorno, así como otros dirigidos al acceso al agua y la movilidad, ambos elementos vinculados con la vivienda y de gran importancia para entender los impactos de la pandemia. Todo ello con la finalidad de esbozar algunas características del tipo de desarrollo urbano que se encuentra promoviendo la administración en curso. En segundo lugar, se presenta una evaluación focalizada en 5 programas de la política de vivienda vigente; y en tercer lugar se señalan algunas observaciones relacionadas con acciones en el contexto de la pandemia por COVID-19.

Para la elaboración de este apartado se recurrió a la revisión de documentos oficiales, notas periodísticas y entrevistas con personas funcionarias de SEDUVI, INVI, SEDEMA y PROSOC.

#### **III.1 Política de desarrollo urbano y vivienda 2019-2024: cambios y permanencias**

La entrada de la administración 2018-2024 se encuentra precedida por los impactos de los sismos de 2017 en la Ciudad, los cuales pusieron en la discusión de la agenda pública el tipo de desarrollo urbano promovido hasta el momento, la aplicación de las normas de construcción y la

distribución desigual de riesgos en la ciudad. El desarrollo urbano que antecede a la administración se ha caracterizado por dar prioridad a los intereses del sector inmobiliario, mismo que ha contribuido a desarrollar zonas centrales, profundizando así las desigualdades existentes y dejando más vulnerables a las zonas periféricas de la ciudad. De igual manera, tanto los documentos de diagnóstico como la visión de las personas entrevistadas indican que este desarrollo se había caracterizado por invertir en proyectos de plazas comerciales y oficinas, y no en la construcción de vivienda y mucho menos en la vivienda social y popular.

Tomando en cuenta lo anterior, como primer elemento a resaltar, bajo el gobierno actual se ha llevado a cabo el proceso de actualización de las leyes, planes y programas que enmarcan las acciones en el ámbito del desarrollo urbano. En diciembre de 2019 fue expedida la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México que estableció los lineamientos básicos para la planeación del desarrollo de la Ciudad. Entre los principales instrumentos dispuso el Plan General de Desarrollo y el Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México. El primero es el encargado de definir las políticas de largo plazo en los asuntos estratégicos para la capital; además, a él se deben sujetar los programas, políticas y proyectos públicos. El segundo tiene como fin regular la ocupación y el uso racional y sustentable del suelo de la Ciudad, con lo que se busca organizar la transformación de la urbe y fortalecer su función social. Ambos, aunque se encuentran en proceso de consulta pública, permiten ver los aspectos clave de la visión a largo plazo en torno al desarrollo urbano que guiarán el accionar de la actual administración, así como los instrumentos que se deben generar a nivel local.

El Plan General de Desarrollo plantea como uno de los retos más importantes en la Ciudad de México, el disminuir las desigualdades territoriales. Para ello propone objetivos estratégicos en torno a la regulación y uso responsable del suelo; la regeneración urbana dinámica; la promoción y preservación del Centro Histórico; el aumento de la vivienda incluyente y bien localizada; la garantía al acceso y uso equitativo del espacio público; y la consolidación de un sistema de movilidad integrado, incluyente, seguro y sustentable. De la misma manera, el Programa General de Ordenamiento Territorial centra su atención en adecuar y mejorar aspectos urbanos estratégicos, por lo que propone la relocalización de fuentes de empleo y vivienda; la protección y revitalización del patrimonio cultural, siendo claves los centros históricos; la rehabilitación habitacional, sobre todo en zonas de alta vulnerabilidad social; y la recuperación de la vida de barrio, considerando este último como una unidad de vida urbana que puede brindar los servicios y equipamientos necesarios a sus habitantes.

El marco de planeación anterior es coherente con lo estipulado en las agendas internacionales, como lo es la Agenda 2030, con sus respectivos Objetivos de Desarrollo Sostenible, y la Nueva Agenda Urbana. De igual manera, el Programa de Gobierno 2019-2024, instrumento que establece las metas y objetivos de la acción pública en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Ciudad, se encuentra alineado con estos otros instrumentos. Este Programa reconoce la falta de un desarrollo urbano sustentable e inclusivo, ante lo cual el documento plantea tres ejes de acción para atenderlo: la Ciudad Sustentable, Igualdad y Derechos, y Más y Mejor Movilidad. En Ciudad Sustentable se contempla un desarrollo urbano sustentable e incluyente, lo cual se traduce en un mejoramiento del ordenamiento territorial, con la ampliación de parques, espacios públicos y mejora de servicios urbanos; atención de asentamientos humanos irregulares y la regularización de la propiedad. De igual manera, el eje de Igualdad y Derechos retoma el derecho a la vivienda, particularmente en temas de rehabilitación de viviendas dañadas por el sismo de 2017,

programas de vivienda social y el apoyo a unidades habitacionales. Por su parte, el eje de Más y Mejor Movilidad, propone tres lineamientos clave: lograr una integración del sistema de transporte público, promover el uso de la bicicleta y expandir la cobertura de redes; realizar una gestión del tránsito con la regulación de servicios de movilidad, e impulsar la tecnología con la finalidad de crear infraestructura segura y de accesibilidad universal.

## Reconstrucción y atención a personas damnificadas por los sismos de 2017

Entre los impactos de los sismos de 2017 relacionados a la vivienda se registraron 38 derrumbes, la mayoría de ellos en las Alcaldías de Cuauhtémoc y Benito Juárez (IBD, 2017); y de acuerdo con el Censo y Validación de la Comisión para la Reconstrucción, alrededor de 25,581 viviendas con algún tipo de daño. Cabe decir que aquellas con daños estructurales se encontraron en una proporción mayor en las Alcaldías de Tláhuac, Xochimilco, Cuauhtémoc, Benito Juárez e Iztapalapa. Esta situación marca un desafío mayor para la administración en curso, puesto que además de atender la demanda de vivienda y la falta de suelo para ello, la reconstrucción, reubicación y rehabilitación de viviendas dañadas por los sismos, se convierte en un eje central de atención para dar garantía del derecho a la vivienda asequible de más de 20,000 personas damnificadas.

En temas de reconstrucción, la administración en turno retoma los compromisos de la administración anterior y da seguimiento a la Comisión de Reconstrucción CDMX, entidad encargada de atender a las personas damnificadas por el sismo de 2017, ya sea para reconstrucción, reubicación o apoyo a renta. El apoyo para la reconstrucción se enfoca principalmente en vivienda unifamiliar, vivienda multifamiliar y unidades habitacionales. Además, el apoyo a renta consiste en la entrega de 4 mil pesos mensuales para quienes han sido desplazados o han tenido que deshabitar el inmueble a causa del riesgo que implica vivir en él. Cabe decir que una de las primeras acciones de la administración 2018-2024 fue la realización de un segundo censo para configurar el padrón de atención.

A noviembre de 2021, solo 26% de los multifamiliares a reconstruir han sido terminados y 24% se encuentran en proceso de obra. En cuanto a la atención a viviendas unifamiliares, las 6490 viviendas registradas en el primer censo se encuentran terminadas o en proceso de obra; en cambio, dentro de las integradas en el segundo censo solo se ha avanzado un 3% en la reconstrucción y 8% en la rehabilitación. Por otra parte, en cuanto a las unidades habitacionales se contempla el apoyo a 12 unidades con 3,223 familias, de las cuales ya han sido habilitadas 6.

Tabla 26. Censo de reconstrucción y unidades atendidas (terminadas y en proceso de obra)

Tipo de vivienda	Tipo de atención	Total Censo	En proceso de obra	Terminados	Casos en proyecto o por iniciar proceso*
Multifamiliar	Reconstrucción	137	33 (24%)	36 (26%)	68 (50%)
	Rehabilitación	228	40 (18%)	143 (62%)	45 (20%)
Unifamiliar *Primer censo	Reconstrucción	2,703	843 (31%)	1,860 (69%)	0
	Rehabilitación	3,787	686 (18%)	3,101 (82%)	0

Unifamiliar *Segundo censo	Reconstrucción	2,755	843 (31%)	75 (3%)	1,837 (66%)
	Rehabilitación	2,714	686 (25%)	222 (8%)	1,806 (67%)
Unidades habitacionales	Intervenidas	12	0	6 (50%)	6 (50%)

Elaboración con datos del 25 de noviembre de 2021 del Portal de Reconstrucción

\*Ya sea que estén en proceso administrativo, en proyecto ejecutivo o que no hayan iniciado proceso.

En el caso de la vivienda multifamiliar, se declaró la posibilidad de intervenir edificios bajo la modalidad de reconstrucción con redensificación, de manera que la reconstrucción del edificio implicaría añadir hasta un 35% de departamentos más de los existentes originalmente. Este modelo de reconstrucción tiene la finalidad de que la venta de los departamentos añadidos permita financiar la construcción de todo el inmueble, y así las familias puedan recuperar su vivienda sin recurrir a grandes costos. Si bien el modelo de redensificación fue propuesto desde la administración anterior, la jefa de gobierno Claudia Sheinbaum propuso en 2019 un modelo de reconstrucción por redensificación con recursos públicos, de manera que el financiamiento para iniciar las construcciones provenga del gasto público y no de la Sociedad Hipotecaria, como se había planteado inicialmente. También el gobierno de la ciudad se encargará de la comercialización de los departamentos<sup>10</sup>, con el objetivo de no dejarlo en manos del desarrollador inmobiliario y así evitar que se genere una ganancia adicional o se encarezca el suelo<sup>11</sup>. Lo anterior también le permitirá al gobierno de la Ciudad recuperar la inversión inicial.

Cabe decir que el cambio en la aproximación a la reconstrucción también ha sido fuertemente presionado por la organización de Damnificados Unidos de la Ciudad de México, quienes a pesar de que reconocen que la administración en curso ha entregado más viviendas, no han sido sancionados los retrasos, deficiencias, sobreprecios y las irregularidades cometidas en el gobierno anterior.<sup>12</sup>

## Regeneración, programas especiales y vivienda social

En cuanto a regeneraciones, como parte de las propuestas de la nueva administración, se creó el Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente (2019-2024) a cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI). Con la finalidad de hacer frente al encarecimiento del suelo y la vivienda, este programa busca producir vivienda incluyente y accesible para los distintos sectores de la sociedad en zonas centrales de la ciudad. Para ello, propone construir 12 corredores urbanos y zonas que incluyan vivienda para personas de bajos recursos en las siguientes zonas: Centro histórico, Eje Central, Pino Suárez-Tlalpan, Avenida Hidalgo-México Tacuba, Ferrocarriles Nacionales-Xochimanca, Reforma Norte, Chapultepec, Insurgentes Norte, Atlampa, Vallejo I, SAC Tacubaya y Zona Rosa. El programa en su calidad de

<sup>10</sup> Estas modificaciones quedaron inscritas en el *Apartado F: Del mecanismo de la Redensificación* del Plan Integral para la Reconstrucción de la Ciudad de México, publicado el 5 de febrero de 2019.

<sup>11</sup> Suárez, Gerardo (2019, 16 de enero). Aplicará Sheinbaum nuevo esquema de redensificación para viviendas plurifamiliares. El Universal. Consultado el 20 de julio en: <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/aplicara-sheinbaum-nuevo-esquema-de-redensificacion-para-viviendas-plurifamiliares>

<sup>12</sup> Martínez, David (2020, 19 de septiembre). Damnificados Unidos dan contrainforme de reconstrucción. Reporte Índigo. Consultado el 12 de julio de 2021 en: <https://www.reporteindigo.com/reportes/damnificados-unidos-dan-contrainforme-de-reconstruccion/>

especial tiene la característica de establecer objetivos y metas de corto y mediano plazo, con la finalidad de garantizar el derecho a la vivienda digna y adecuada.

El programa estipula otorgar beneficios fiscales y facilidades ante los trámites de desarrollos inmobiliarios, con la condición de que los participantes destinen al menos un 30% para vivienda incluyente. La vivienda que se ofrece en estos proyectos es tipo departamento de un mínimo de 45 metros cuadrados y dos habitaciones, cuyos precios se ubicarán entre los 450 mil y 1 millón 120 mil pesos. Según el segundo informe de gobierno de la administración en curso, al 2020 se habían registrado 15 predios a desarrollar con una oferta total de 2,060 viviendas, de las cuales 620 serían viviendas incluyentes.

Si bien a julio de 2021 no se cuenta aún con vivienda incluyente en venta, el día 15 de junio de 2021 fueron publicados los lineamientos para el control de la comercialización y el acceso a las unidades de vivienda incluyente en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México. En este comunicado se señala que los lineamientos son responsabilidad de la SEDUVI y del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México. Para aplicar al programa, las personas interesadas se tendrán que registrar en el portal electrónico y otorgar información sobre la composición del hogar, empleos de las personas integrantes del hogar y sobre los ingresos. También en este comunicado se estipulan tres formas de pago: 1. por crédito hipotecario, ya sea que se origine con los Organismos Nacionales de Vivienda o con instituciones privadas; 2. pago de contado de vivienda en venta y 3. pago de contado de vivienda de alquiler. Las últimas dos opciones implicarán la realización de un estudio socioeconómico que demuestre que la persona es apta para recibir el derecho de preferencia.

Como se mencionó, este programa especial contempla el Centro Histórico, área en la cual ya se desarrollaba anteriormente el Programa Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México (2017-2022), por lo que se puede decir que la administración 2018-2024 se encuentra dándole continuidad. Con este programa se busca revitalizar el centro de la ciudad a través del mejoramiento de la infraestructura pública, preservación del patrimonio y equipamiento urbano, repoblación incluyente, proyectos de inversión privada y promoción cultural. Para ello, se definieron 2 polígonos: A, zona núcleo y B, zona de amortiguamiento, los cuales abarcan un área de 10 km<sup>2</sup> con más de 4 mil edificios catalogados por su importancia histórica, artística y arquitectónica. En temas de vivienda, el proyecto integra cuatro acciones específicas: rehabilitación de viviendas habitadas; mejoramiento integral de viviendas o vecindades; mejoramiento de edificios de patrimonio público y producción integral de vivienda (social o institucional). De igual manera, se contempla la promoción de la formalización jurídica de la propiedad, a través de incentivos como la condonación de adeudos anteriores en el impuesto predial o la reducción del número de requisitos.

El financiamiento de los proyectos de vivienda es un esquema mixto en el que participan la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), el Programa Revahive-COPARMEX y la inversión privada. Para 2021 se tenía contemplada la inversión de \$556.2 millones de pesos en 852 viviendas gestionadas por el INVI y \$2,096.5 millones de pesos de inversión privada para 907 viviendas, entre las cuales se contemplan 294 viviendas

incluyentes. Asimismo, para 2021 se intervendrán 9 predios del Gobierno de la Ciudad para construir 521 viviendas y 201 locales comerciales para comunidades indígenas.<sup>13</sup>

Además de la regeneración del Centro Histórico, cabe mencionar los Sistemas de Actuación por Cooperación (SAC), como instrumentos de gestión urbana utilizados para movilizar inversión en entorno urbano a zonas estratégicas. De acuerdo con la entrevista realizada a una funcionaria de SEDUVI, estos sistemas fueron establecidos desde la administración anterior; sin embargo, no se contaba con mecanismos de control ni una estructura que permitiera su adecuado funcionamiento. Sin embargo, en la administración en curso se creó una estructura para operar los sistemas, para lo cual se trabaja en conjunto con muchas dependencias y se ha tenido una buena respuesta por parte de desarrolladores inmobiliarios, quienes financian los fideicomisos que son utilizados en acciones de mejoramiento urbano y vivienda social. Hasta ahora se cuenta con cinco SAC's: Granadas, Tacubaya, La Mexicana, Alameda-Reforma y Distrito San Pablo.

En las entrevistas con SEDUVI e INVI se reconoció que uno de los proyectos exitosos del mencionado instrumento ha sido la Regeneración de Tacubaya. Con este proyecto se busca renovar la zona a través de la inversión pública y privada por medio de políticas integrales y sustentables. Son cuatro las acciones estratégicas: recuperación del espacio público, ordenamiento del transporte y comercio, reutilización de propiedades abandonadas y repoblamiento del barrio. El proyecto incluye un área de 141.2 hectáreas en 4 colonias de la Alcaldía Miguel Hidalgo y una población aproximada de 21,225 habitantes.

En cuanto a la línea de construcción, se creó la Bolsa de Usos de Suelo e Intensidad de Construcción del Sistema de Acción por Cooperación Tacubaya (SAC-Tacubaya). Esta bolsa consiste en la identificación de predios con potencial de construcción, los cuales son puestos a disposición de particulares a cambio de una aportación al fideicomiso del SAC Tacubaya. En este caso, la Bolsa cuenta con 4 predios que suman en total 960 257.43 m<sup>2</sup> de edificabilidad habitacional mixto, lo cual permite la construcción de vivienda y espacios comerciales. Uno de los principales proyectos financiados a través del fideicomiso es la construcción de una unidad habitacional en el asentamiento de la Ciudad Perdida, la cual incluye 16 edificios de 5 y 6 niveles, con la finalidad de resolver los problemas de hacinamiento de esta zona. Esta construcción beneficiará aproximadamente a 185 familias que recibirán una vivienda a título gratuito, y que de otra forma no tendrían acceso a un programa del INVI, a las que se les ofrece un apoyo de 4 mil pesos para renta mientras se construyen las nuevas viviendas.

De acuerdo con una entrevista sostenida con el INVI en noviembre de 2021, el proyecto de la Ciudad Perdida tiene un avance del 85% en la construcción. Si bien el INVI sólo participó en la elaboración de estudios de proyectos y sustentabilidad, así como en la demolición, los entrevistados indicaron que es un proyecto interesante debido a la cercanía con las personas que habitaban el asentamiento. A falta de un líder, el trato se realizó con cada una de las familias, de manera que así se realizó un censo en campo para establecer el registro de personas beneficiarias y evitar que otras personas no habitantes del asentamiento aprovecharan la oportunidad.

---

<sup>13</sup> Presentación del Gobierno de la Ciudad de México. Revitalización Integral del Centro Histórico. Avances y Programación 2021. Disponible en: <https://www.autoridadcentrohistorico.cdmx.gob.mx/storage/app/media/avances-y-programacion-2021.pdf>

A este proyecto especial de vivienda se suman las acciones para vivienda indígena en el Centro Histórico y el proyecto de vivienda social en Atlampa. Con respecto a este último, de acuerdo con las entrevistas sostenidas con el INVI, el proyecto forma parte de la Regeneración en Atlampa, donde se pretende revitalizar la zona industrial. A ellos se sumará un mecanismo de atención a personas que se encuentran en situación de riesgo y habitan en ocho campamentos. Para ello, se procederá a la desincorporación de un predio propiedad de PEMEX y a la expropiación para hacerse del suelo suficiente para la construcción de vivienda.

De igual manera, como parte del Plan de Reactivación Económica para el Bienestar de la Ciudad de México se tiene contemplada una inversión pública en proyectos como: el Centro de Desarrollo e Innovación Tecnológica Vallejo-I, obras para conectar la CDMX con el Aeropuerto 'Felipe Ángeles' en Santa Lucía, renovación de la Feria Chapultepec, renovación Integral Central de Abastos y el tren México-Toluca. De estas acciones, en el reporte 2020-2021 del gobierno de la ciudad se hizo referencia al mejoramiento de infraestructura y rehabilitación de calles en el proyecto de Vallejo-I; la inversión en el Viaducto Zaragoza, como parte de las obras de conexión con el Aeropuerto Santa Lucía, el cual beneficiará a las Alcaldías Venustiano Carranza, Iztacalco e Iztapalapa; y la convocatoria a concurso para la renovación de la Feria Chapultepec.

## **Mejoramiento barrial**

Por otra parte, se encuentra el Programa Mejoramiento Barrial y Comunitario "Tequio-Barrio 2021", el cual se implementó por primera vez en 2007 y se continúa la actual administración. Reconoce como problema social a hacer frente, la existencia de amplias condiciones de degradación urbana y social en algunos barrios o colonias, ocasionadas en parte por el acelerado crecimiento de la Ciudad de México y su poblamiento de manera irregular, lo que ha generado y reforzado un desarrollo desigual. En este sentido, el programa financia proyectos desarrollados por los vecinos y la comunidad, que estén orientados a mejorar y rescatar espacios públicos mediante procesos de intervención urbana planificada. Está dirigido a barrios, colonias, pueblos y unidades habitacionales con Muy Bajo y Bajo Índice de Desarrollo Social; Alto y Muy Alto Grado de Marginalidad o con altos niveles de degradación urbana, conflictividad e inseguridad social. Estos últimos criterios fueron añadidos por el gobierno actual, al reconocer la inseguridad como uno de los problemas relevantes que requieren atención. En consecuencia, el programa está especialmente orientado a la conformación de senderos seguros que permitan reducir la incidencia delictiva y, sobre todo, mejorar las condiciones de seguridad de las mujeres (Gaceta Oficial, 27 de enero de 2021). También contempla la construcción de senderos culturales y recreativos, y la adecuación de los entornos de los PILARES.<sup>14</sup> Los senderos incluyen la elaboración de murales, instalación de luminarias, rehabilitación de banquetas, colocación de mobiliario urbano, reforestación, entre otras acciones.

Cabe mencionar que el elemento participativo es uno de sus componentes fuertes. Incluso, el programa ha sido reconocido internacionalmente por permitir la intervención activa de la ciudadanía en el diseño e implementación de los proyectos en torno al espacio urbano (Evalúa,

---

<sup>14</sup>Los Puntos de Innovación, Libertad, Arte, Educación y Saberes (PILARES) son espacios en los que la ciudadanía, especialmente de aquellas zonas con mayor marginación y violencia, pueden acceder a ciberescuelas, disciplinas artísticas, actividades deportivas, talleres de emprendimiento y capacitación para el empleo.

2020a). Finalmente, si bien en 2019 los recursos asignados al programa fueron aumentados considerablemente, llegando a 162 millones (el año anterior esta suma fue de 113 millones de pesos), en 2020 y 2021 volvieron a reducirse a 100 millones, a pesar de que en el Programa de Gobierno 2019-2024 se propuso duplicar su financiamiento. Con esta suma se espera financiar al menos 167 proyectos este año en los territorios priorizados, una gran parte de los cuales se encuentran ubicados en Iztapalapa (80 territorios) y Gustavo A. Madero (39 territorios) (Gaceta Oficial, 27 de enero de 2021).

## **Asentamientos irregulares**

Los asentamientos humanos irregulares ubicados en Suelo de Conservación de la Ciudad de México se han incrementado de manera considerable en los últimos años. De acuerdo con información proporcionada por funcionarios de la Secretaría del Medio Ambiente, las Alcaldías donde se concentra el mayor número de asentamientos irregulares son Xochimilco, con más de 400 asentamientos, Tlalpan con 192, Milpa Alta con 127 y Cuajimalpa con 63; además, se estima que más de 2.000 hectáreas de asentamientos irregulares están asociadas a pueblos originarios (entrevista a funcionarios de SEDEMA, 4 de noviembre de 2021). Esto, sumado a la falta de políticas de vivienda, el encarecimiento y escasez de suelo urbano, el amplio crecimiento demográfico, entre otros factores, han incentivado aún más el incremento de asentamientos humanos irregulares. De hecho, según datos proporcionados por Evalúa, los asentamientos crecieron en un 89.3% en promedio en la Ciudad de México de 2000 a 2015, siendo las Alcaldías más afectadas Álvaro Obregón, Tláhuac y Xochimilco, donde la superficie de ocupación creció 332.2%, 251.4 %, y 96.6%, respectivamente.

Ante esta situación, en marzo de 2017 se incluyó en la Ley de Desarrollo Urbano el procedimiento para la regularización de los asentamientos humanos irregulares que rige en la actualidad. A partir de este procedimiento, la administración actual ha logrado llevar a cabo el proceso de regularización de 21 asentamientos en Tlalpan (entrevista a funcionarios de SEDEMA, 4 de noviembre de 2021). Quien dirige el proceso y la toma de decisión en torno a si procede o no la regularización es la Comisión de Evaluación de Asentamientos Humanos Irregulares, que está integrada por varias entidades, entre ellas la alcaldía competente por territorio, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Secretaría del Medio Ambiente, la Secretaría de Protección Civil, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México y el Consejo Ciudadano de la Alcaldía competente.

De acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano de la Ciudad, cuando esta Comisión recibe una denuncia sobre la existencia de un asentamiento humano irregular en Suelo de Conservación debe emprender un proceso para determinar si es o no posible su regularización. Para esto debe contratar, con financiamiento de la Alcaldía correspondiente, un estudio de afectación urbana y ambiental con una institución pública de educación superior; además, la Secretaría de Protección Civil debe presentar un estudio de riesgo y el Sistema de Aguas de la Ciudad de México la factibilidad técnica. Con base en los resultados obtenidos por estos estudios, la Comisión determina la procedencia o improcedencia de la regularización del asentamiento. En caso de que resulte procedente, este organismo realiza un proyecto de Iniciativa de Decreto de reforma al Programa de Desarrollo Urbano aplicable, que luego es revisado por el o la Jefa de Gobierno y presentado a la Asamblea Legislativa para su autorización. De ser aprobada la Iniciativa, la Comisión debe aprobar o desechar los proyectos de lotificación y vivienda popular o de interés

social del asentamiento, dirigidos a sustituir las viviendas precarias, en riesgo estructural o con altos niveles de hacinamiento o marginalidad. En caso de que no proceda la propuesta de regularización del asentamiento o la Iniciativa de Decreto, la Ley estipula que los integrantes de la Comisión, con competencia para ello, deben elaborar y ejecutar un proyecto de reubicación de las personas habitantes de dicho asentamiento, así como un plan de restauración del suelo ocupado.

Algunos de los criterios que se tienen en cuenta para aprobar la regularización es que el asentamiento no se encuentre bajo ningún riesgo grave, especialmente deslizamiento de tierra; y que no esté en una zona de alto valor ambiental. No obstante, la vía de la regularización tiende a ser más compleja porque, entre otras cosas, los estudios tienen un costo muy alto (entre 500 y 800 mil pesos por cada asentamiento) y las Alcaldías no suelen tener el presupuesto para realizarlos. Adicionalmente, los asentados deben cumplir con algunas condiciones, como implementar medidas de contención para evitar que el asentamiento continúe creciendo en extensión y densidad; y realizar un pago de servicios ambientales o medidas de mitigación y restauración por el impacto ambiental provocado. Finalmente, otra dificultad para la regularización es que generalmente se trata de que el Suelo de Conservación siga manteniéndose como tal y no transite a suelo urbano, e incluso hay zonas donde no es posible llevar a los asentados servicios básicos como el agua (entrevista a funcionarios de SEDEMA, 4 de noviembre de 2021).

Por estas razones, y de acuerdo con lo mencionado por los funcionarios de SEDEMA, si se trata de un asentamiento precario o aún no consolidado, se recurre más bien a desalojar y recuperar el suelo. De esta manera, bajo el gobierno actual se ha producido una recuperación de Suelo de Conservación de aproximadamente 330 hectáreas con 70 operativos; aunque no fue posible conocer cuántas familias fueron desalojadas en total en el marco de estos operativos y cómo fueron atendidas. En general, lo problemático de estas medidas de recuperación es la dificultad para reubicar a las personas que deben salir de esos terrenos. Algunas familias han podido acceder a un apoyo de renta otorgado por el INVI, como fue el caso de 41 familias que ocupaban Suelo de Conservación en la Alcaldía Tláhuac y que en 2020 se vieron afectadas por el proceso de recuperación de dicho suelo. No obstante, y de acuerdo con la respuesta dada el 10 de diciembre por el INVI ante una solicitud de información realizada a esta institución, este apoyo se otorgó por tres meses e hizo parte de un acuerdo establecido entre la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México y las familias afectadas. En ese sentido, no es muy claro qué pasa con las familias después de que dejan de recibir el apoyo o que no llegan a un acuerdo con la Secretaría. De esta manera, pareciera que el derecho a un medio ambiente sano termina contraponiéndose al derecho a la vivienda.

## **Movilidad**

Además de la habitabilidad de la vivienda, resulta fundamental tomar en cuenta la ubicación de la vivienda y las características del entorno urbano, especialmente el acceso a servicios básicos, la oferta y condiciones de transporte público o la disponibilidad y cercanía a fuentes de empleo. En este sentido, indagar en los programas de movilidad es importante en la medida que ésta mantiene una estrecha relación con la posibilidad de que la población acceda a ciertos servicios y que el tiempo de traslado de las personas, en un contexto de pandemia, implica un mayor tiempo de exposición a la posibilidad de contagio.

Más y mejor movilidad es uno de los seis ejes de la política pública planteada en el Programa de Gobierno de la actual administración. Se parte del supuesto de que el crecimiento desordenado de la ciudad ha ocasionado un incremento en los tiempos que las personas destinan para trasladarse del lugar de residencia a los centros de trabajo y estudio. La situación de la que parte la administración 2019-2024 son 349 kilómetros de Metro y Metrobús; 4.5 millones de personas que viven a una distancia caminable a estos medios de transporte y zonas del oriente y de las serranías de la ciudad sin un acceso directo a redes de transporte colectivo. A ello se suma la movilización cotidiana de población desde los municipios conurbados. Todo esto se traduce en tiempos largos de traslado y múltiples transbordos por parte de población de escasos recursos que habitan la periferia (Plan de Gobierno 2019-2024).

Por lo anterior, el Programa de Movilidad busca aumentar la accesibilidad, disminuir los tiempos de traslado y garantizar viajes cómodos y seguros para toda la ciudadanía. Esto se ha planteado a través de 3 ejes: redistribución de modos, para favorecer la inversión en infraestructura que promueva el transporte público, la caminata y la bicicleta; redistribución de espacio vial, a través de la implementación de esquemas de reducción de velocidades y vías exclusivas; y redistribución de recursos, por cada peso invertido en infraestructura vial se invertirán 6 pesos en mantenimiento y mayor infraestructura para transporte público y medios no motorizados.

De manera concreta, las acciones han tomado forma en la creación de estrategias dirigidas a facilitar el uso multimodal, como la tarjeta de movilidad integrada para acceder a los diferentes servicios, y la conexión de diversos medios de transporte; extensiones y mejoramiento de líneas de transporte existente; creación de transporte público nuevo y adecuaciones viales particularmente en la zona oriente de la ciudad.

La extensión de líneas de transporte se caracteriza por intentar conectar las zonas del sur y del oriente con la zona central. Muestra de ello es la extensión de la línea 5 de Metrobús con 7 nuevas estaciones, atendiendo las Alcaldías de Coyoacán, Xochimilco y Tlalpan; y la extensión de la línea 4 de Metrobús, desde Circuito Interior (Boulevard Puerto Aéreo), Eje 1 Norte hasta calle 6. Por otra parte, el gobierno en turno heredó el proyecto de la ampliación de la línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro (SCTM) de Mixcoac a Observatorio, el cual mantiene una relación importante con la preparación de la infraestructura urbana para conectar la ciudad de México con el proyecto del Tren México-Toluca.

En cuanto a la creación de transporte nuevo, destaca la atención de la zona norte y oriente de la ciudad con la creación de la línea 1 del Cablebús que va de Cuauhtépec a Indios Verdes (delegación Gustavo A. Madero) y la línea 2 de Constitución 1917 a Santa Martha (Iztapalapa). Ambas líneas intentan conectar zonas de alta marginación con el sistema de transporte colectivo; en el primer caso con la línea 3 del metro y con las líneas 1 y 7 de metrobús; y en el segundo con la línea 8 del metro, RTP y el trolebús elevado. Este último también es un proyecto en obra, sobre el eje 8 (Ermita-Iztapalapa) con 10 estaciones que abarcan desde Constitución 1917 a la UACM Casa Libertad.

Las mejoras de la movilidad a través de adecuaciones viales y puentes vehiculares en la zona oriente de la ciudad consisten en dos proyectos representativos: el puente vehicular en Eje 6 Sur (Iztapalapa), el cual permitirá conectar al Circuito Interior con la Central de Abastos; y el puente

elevado Emiliano Zapata, ubicado en las inmediaciones de Iztapalapa y el municipio Los Reyes La Paz, para conectar con la autopista México-Puebla.

A pesar de que las acciones de movilidad se han concentrado en favorecer las zonas del oriente y el norte de la ciudad, las construcciones de calidad y el mantenimiento del sistema de transporte en las zonas periféricas, en particular del metro, es un tema de suma relevancia que se mantiene pendiente en la administración. El colapso de la trabe de la línea 12 del metro el 3 de mayo de 2021<sup>15</sup>, entre la estación Olivos y Tezonco, puso nuevamente este tema como relevante; así como las consecuentes denuncias por parte de la población de otras líneas del metro. Cabe decir que la inhabilitación de la línea 12 del metro ha evidenciado la falta de conectividad de Alcaldías como Tláhuac e Iztapalapa, puesto que este medio de transporte era el principal eje articulador de la movilidad hacia la zona central. Para poder facilitar la movilidad de la población, se han tenido que instalar servicios emergentes de RTP, Metrobús y ciclovías.

## Agua

El acceso a agua potable en el hogar, además de hacer parte del derecho a una vivienda adecuada, se ha convertido en un factor central para cumplir con las disposiciones sanitarias en el marco de la pandemia. No obstante, como se señaló con anterioridad, existe un problema de desigualdad en la distribución del agua en las diferentes zonas de la Ciudad de México, de manera que no todas las viviendas reciben este líquido en la cantidad y calidad necesaria. Tras esta situación subyace el importante problema de la sobreexplotación de los mantos acuíferos que enfrenta la ciudad y que es ocasionado porque el nivel de extracción de agua supera en una amplia proporción al de su recarga, lo que deriva en dificultades para suplir adecuadamente la demanda, en hundimientos del subsuelo y en deterioro de la calidad del líquido al tener que extraerse de una profundidad cada vez mayor (SACMEX, 2019). El Programa de Gobierno 2019-2024 reconoce esto último como un problema importante, así como el alto porcentaje de fugas que, aunque se estima que está entre 30% y 40%, no es posible medir con precisión debido a que el sistema no cuenta con un programa de medición automático (Gobierno de la Ciudad de México, 2018).

En este contexto, uno de los principales programas en materia de agua implementado por el actual gobierno capitalino es el Programa Estratégico para Garantizar el Derecho al Agua 2020-2024, el cual fue presentado a mediados de 2020 y plantea medidas dirigidas a solucionar algunos de los problemas estructurales del sistema de agua potable de la ciudad. El programa plantea dos objetivos centrales: lograr que la población acceda al agua de manera suficiente todos los días, aunque el suministro no sea continuo; y reducir el abastecimiento del líquido a la Ciudad de México en 2 m<sup>3</sup>/s, haciendo uso del agua recuperada de las fugas, para así suspender la operación de 5 pozos que se encuentran en zonas afectadas por hundimientos y mala calidad del agua. Con estos fines se proponen cuatro líneas de acción: 1) macromedición y telemetría, que consiste en monitorear en tiempo real el sistema de agua, con el objetivo de tener datos que permitan apoyar la operación diaria y la planeación; 2) mejora de la distribución de agua potable, a partir de la división de la red en sectores hidráulicos con una sola entrada de agua, para facilitar la recuperación del líquido mediante el manejo adecuado de presiones y reparación de fugas; 3)

---

<sup>15</sup> Ruíz, María, Lydiette Carrión y Daniel Lobato (2021, 4 de mayo). El colapso anunciado de la línea dorada. Pie de Página. Consultado el día 20 de julio de 2021 en: <https://piedepagina.mx/el-colapso-de-la-linea-12/>

recuperación y mejora de fuentes de abastecimiento, mediante la reparación de los pozos del Sistema Lerma, de la Ciudad de México y del Plan de Acción Inmediata Norte y Sur, así como de las presas El Bosque y Madin; y 4) mejora de la calidad del agua, a través de la rehabilitación y optimización de los procesos de las plantas potabilizadoras, sí como de la construcción de cuatro nuevas plantas (Gobierno de la Ciudad de México, 2020).

Cosecha de Lluvia es otro de los programas de la administración actual, el cual comenzó a ser implementado en 2019 por la Secretaría de Medio Ambiente, bajo el nombre de Sistemas de Captación de Agua de Lluvia en Viviendas de la Ciudad de México. Este programa presenta similitudes con el de Agua a tu Casa implementado en el 2018 por el anterior gobierno, aunque su presupuesto es diez veces mayor (Evalúa, 2020a). Su intención es contribuir a disminuir la presión sobre los acuíferos mediante el aprovechamiento del agua de lluvia en las viviendas. Específicamente, tiene como objetivo mejorar las condiciones de acceso al agua e incrementar su abasto en las viviendas de la Ciudad de México que presentan escasez de este líquido y cuyos habitantes se encuentran en condiciones de marginación económica. El programa consiste en la provisión e instalación de sistemas de captación de agua de lluvia en las viviendas y la capacitación de las personas beneficiarias para su uso correcto y su mantenimiento. Para el año 2021, se está implementando en las Alcaldías de Tlalpan, Tláhuac, Milpa Alta, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Magdalena Contreras, Iztapalapa y Coyoacán, las cuales poseen importantes problemas de escasez de agua; y particularmente en 477 colonias, pueblos o barrios de dichas Alcaldías, que presentan altos niveles de escasez del líquido, así como de marginación económica. Se busca beneficiar a 10 mil hogares al año, lo que equivale a aproximadamente 48,000 personas (Gaceta Oficial, 30 de diciembre de 2020); aunque se ha recomendado la ampliación de su cobertura, sobre todo en aquellas zonas que cuentan con mayor desabasto a nivel histórico (Evalúa, 2020a).

## III.2 Evaluación de programas de vivienda

La administración del gobierno entrante en el año 2018 recibió la Ciudad de México con un 19.6% de población en pobreza extrema y con un aumento en la pobreza moderada. El crecimiento de la pobreza multidimensional ha sido identificada por Evalúa (2020b) como resultado del deterioro del ingreso y las condiciones de adecuación sanitaria, particularmente la reducción de frecuencia del abasto de agua. La evaluación estratégica identifica que una de las dimensiones que requiere atención es la vivienda, ya que 49.2% de la población habita lugares con algún grado de privación. Si bien la calidad de materiales de las viviendas no es la principal preocupación, sí lo es el grado de hacinamiento.

El Programa de Gobierno 2019-2024 también resalta este último aspecto como una de las problemáticas más importantes. Indica que dentro del 70% de las familias más pobres que demandan vivienda, la mayoría han sido expulsados de la ciudad en los últimos años, es decir que han tenido que mudarse fuera de la urbe (59% en 2018); o bien vivir en hacinamiento, a través de renta o compra de vivienda, pero generalmente en zonas de valor bajo o en Suelo de Conservación (27%); en consecuencia, muy pocos hogares pueden adquirir vivienda en el mercado formal de bienes raíces y cuando esto sucede generalmente se realiza mediante el acceso a programas sociales (14%) (Gobierno de la Ciudad de México, 2018). De acuerdo con esto, la actual administración identifica la dificultad para el acceso a la vivienda digna en la Ciudad, sobre

todo por parte de la población de escasos recursos, como uno de los principales problemas en este ámbito. Ante esto, como se mencionaba antes, centra su propuesta en aumentar dicho acceso reconstruyendo las viviendas afectadas por el sismo de 2017, así como incrementando la oferta de vivienda social y el acceso de los hogares vulnerables a la misma; adicionalmente, apuesta por el mejoramiento de las áreas comunes de las unidades habitacionales.

En este contexto, es posible encontrar ocho programas de vivienda vigentes en la Ciudad de México. Entre estos, dos corresponden a programas que involucran la producción de vivienda nueva, con un enfoque de vivienda popular o para familias de menores ingresos. Estos programas se inscriben en la apuesta por la regeneración urbana y la reactivación económica del gobierno actual. Otros tres programas están dirigidos a la adquisición y mejoramiento de vivienda; entre estos se encuentran los dos programas operados por el INVI desde su fundación, así como el implementado por la Procuraduría Social desde 2001, el cual está enfocado en el rescate de unidades habitacionales. Es decir que son programas de administraciones pasadas que continúa el gobierno actual y que, al menos en principio, se encuentran en concordancia con sus objetivos de acercar la vivienda adecuada a los hogares con menos ingresos. Finalmente, existen tres programas relacionados con la atención por riesgos, contingencias o desastres; uno de ellos está dirigido al apoyo para el pago de renta cuando la vivienda se encuentra en condiciones de riesgo o contingencia, había sido operado por el INVI desde años anteriores bajo la categoría de estrategia, pero recientemente le fue otorgado el estatus de programa; también se encuentra el programa creado por la actual administración para condonar los intereses moratorios de los créditos adquiridos con el INVI, debido a la contingencia sanitaria; y por último el programa de reconstrucción, implementado por las administraciones anteriores y continuado por la administración en curso.

Tabla 27. Programas de vivienda identificados por categoría

Tipo de Programa	Programa	Período	Institución	Acción o tipo de apoyo
Producción de Vivienda Nueva	Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente	2019-2024	SEDUVI	Promoción de construcción en 12 corredores urbanos, que incluyan vivienda para familias de menores ingresos, con la participación de desarrolladores privados y sociales.
	Programa de Reactivación Económica y Producción de Vivienda Incluyente, Popular y de Trabajadores en la Ciudad de México (PREVIT)	2020-	SEDUVI	Establecer acciones para mejorar la coordinación entre las autoridades responsables de autorizar la construcción de vivienda (incluyente, popular, social y de trabajadores en la CDMX).
Adquisición y mejoramiento	Programa de Mejoramiento de Vivienda <i>Complemento:</i> Programa de Ayudas de Beneficio Social otorgadas a personas beneficiarias del Programa de Mejoramiento de Vivienda	1998-	INVI	Apoyo financiero (crédito) para detener, prevenir o resolver el deterioro del inventario habitacional, y ampliar el espacio de una vivienda construida. <i>Complemento:</i> apoyos económicos por un monto promedio de \$25,000 para mecanismos de sustentabilidad.
	Programa de Vivienda en Conjunto* <i>Complemento:</i> Programa de Otorgamiento de Ayudas de Beneficio Social a personas beneficiarias del Programa de Vivienda en Conjunto	1998-	INVI	Financiamiento para proyectos de vivienda con cero intereses, en diferentes modalidades. <i>Complemento:</i> apoyo económico de \$46,339.76 promedio para mecanismos de sustentabilidad, o de \$14,000-\$500,000 para cubrir el monto del crédito.
	Programa Social “Rescate Innovador y Participativo en Unidades Habitacionales” (RIPUH)	2001-	Procuraduría Social	Brinda recursos económicos para la rehabilitación, reconstrucción, mantenimiento, mejoramiento e innovación de unidades habitacionales de interés social y popular. Es necesaria una participación vecinal.

Atención por riesgos, contingencias o desastres	Programa Otorgamiento de Ayudas de Beneficio Social para Pago de Renta y Atención a Personas en Situación de Calle*	2021	INVI	Apoyo para pago de renta a familias cuya vivienda se encuentra en situación de riesgo estructural, hidrometeorológico, geológico o físico-químico, afectadas por alguna contingencia mayor, por ejecución de acciones u obra pública, o que se encuentran en situación de calle, por \$1,500 - \$4,000 mensual hasta por 12 meses por ejercicio fiscal.
	Programa de Ayuda por Contingencia Sanitaria (PACS) Crédito INVI	2020 - marzo 2021	INVI - FIDERE	100% de descuento en los intereses moratorios sobre el crédito INVI. Ampara las últimas 10 mensualidades vencidas pertenecientes al periodo marzo-diciembre de 2020.
	Reconstrucción CDMX	2017-	Comisión para la Reconstrucción	Apoyo económico para la reconstrucción de vivienda unifamiliar, multifamiliar y unidades habitacionales. Apoyo a renta de \$4,000 pesos mensuales.

\*También incluye algunas líneas de producción de vivienda nueva.

Para adentrarse a la problemática y alcances de la política de vivienda, a continuación, se presenta la evaluación de los cinco programas seleccionados e indicados en la metodología. Cada programa contiene información en cuanto a su diseño, operación y resultados, así como algunos hallazgos relevantes derivados de las entrevistas con funcionarios de las instituciones ejecutoras: SEDUVI, INVI y PROSOC.

### III.2.1 Programa de Reactivación Económica y Producción de Vivienda Incluyente, Popular y de Trabajadores en la Ciudad de México (PREVIT)

El Programa de Reactivación Económica y Producción de Vivienda Incluyente, Popular y de Trabajadores de la Ciudad de México (PREVIT) es parte del Programa de Reactivación Económica para el Bienestar de la CDMX, surgido a partir de la pandemia por COVID-19. Constituye una estrategia publicada en la gaceta oficial el día 15 de junio de 2020 que, por una parte, busca promover la activación económica para hacer frente a los impactos económicos de la contingencia sanitaria, impulsando la industria de la construcción y generando empleos y, por otra, guiar la inversión hacia la construcción de vivienda que beneficie los sectores de menores ingresos.

#### *Diseño*

Tal como su nombre lo indica, el programa está orientado a tres tipos de proyectos: 1. Los que responden a la vivienda incluyente, mismos que se encuentran contemplados en el Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente (PRUVI); 2. La Vivienda para Trabajadores, y 3. La Vivienda Popular y Social. Al focalizar el apoyo en los proyectos de vivienda alineados con estas tres líneas, se pretende aumentar la oferta habitacional disponible para las familias con menores ingresos.

Por lo que se acaba de explicar, la existencia de este programa no puede entenderse sin su relación con otros programas de vivienda y desarrollo urbano, ya que éste implica una acción que facilita la construcción para potencializar los programas mencionados. Particularmente resalta su relación con el Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente 2019-2024 para la Ciudad de México (PRUVI), publicado en la gaceta oficial el 4 de noviembre de 2019, y que tiene como objetivo “desarrollar instrumentos económicos, técnicos, jurídicos, administrativos, ambientales y sociales que estimulen la producción de vivienda, prioritariamente la producción social del hábitat y el espacio público, y que permitan la materialización del derecho a la vivienda adecuada e incluyente.”<sup>16</sup> Para lograr lo anterior, el Programa Especial se propone tres líneas programáticas en las que se contempla la producción de vivienda incluyente<sup>17</sup>: 1. recuperar inmuebles de alto riesgo en el Centro Histórico, 2. regenerar corredores urbanos que cuentan con infraestructura y 3. reciclar zonas industriales y deterioradas.

Por otra parte, el programa de Vivienda para Trabajadores estará destinado a trabajadores derechohabientes de los Organismos Nacionales de Vivienda, cuyo precio final de venta no superará el monto máximo del crédito. Por último, el programa de Vivienda Popular y Social incluye proyectos realizados a través de la Servicios Metropolitanos (SERVIMET), utilizando la Norma de Ordenación 26, la cual permite obtener una densificación mediante la construcción de

---

<sup>16</sup> Gaceta oficial (2019, 4 de noviembre) Acuerdo por el que se aprueba el Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente 2019-2024 para la Ciudad de México (pp. 6-22)

<sup>17</sup> Para los fines del programa se define la vivienda incluyente de acuerdo a la Ley de Vivienda para la Ciudad de México la cual indica que es aquella que “garantice el derecho a la vivienda a los diferentes sectores de población conforme a sus características socioeconómicas, culturales y demográficas, prioritariamente a la población de bajos recursos económicos.” Además de la característica de inclusión debe cumplir con criterios de sustentabilidad, accesibilidad urbana y seguridad estructural.

hasta 8 pisos<sup>18</sup> en ciertos proyectos que involucren producción de vivienda social.

El PREVIT contempla que los proyectos inscritos bajo este programa puedan ofrecer mejores ubicaciones para la vivienda popular y social, con mejor tamaño de vivienda y precios de venta accesibles. Respecto a los precios de la vivienda, la actualización de septiembre de 2021 de la Norma 26 y el PRUVI, indican los siguientes límites:

Tabla 28. Precios de vivienda de acuerdo a la Norma 26 y al PRUVI

TIPO DE VIVIENDA	PRECIOS EN UMA	PRECIOS DE ACUERDO AL VALOR DE LA UMA 2021*
Vivienda de interés popular	6000-10,800	537,720 – 967,896
Vivienda de interés social	Máximo 6000	Máximo 537,720
Vivienda para las personas trabajadoras derechohabientes de los organismos nacionales de vivienda	Máximo 21,000	Máximo 1,882,020
Vivienda sustentable	Máximo 17,314	Máximo 1,551,680
Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente	Topes máximos entre 9000 y 13,308	Topes máximos de entre \$806,580 y \$1,192,663.  El precio máximo por m2 habitable es de \$16,848.56

Elaboración propia con datos de la Norma 26 y SEDUVI

\*El valor diario de la UMA 2021 es de \$89.62 pesos.

Si bien el objetivo último es ofrecer vivienda accesible y asequible a los sectores de menores ingresos, destaca el hecho de que el planteamiento del programa está pensado en beneficio y acuerdo con los actores involucrados en la producción de vivienda. De hecho, de los cinco programas contemplados en esta evaluación, este es el único cuya población objetivo no son las personas beneficiarias para la adquisición de vivienda, sino que se encuentra dirigido a directores responsables de obra, peritos en desarrollo urbano, personas que prestan servicios relacionados con el análisis de riesgos, promotores de proyectos y personas prestadoras de servicios ambientales.

Lo anterior ha sido justificado desde las instancias gubernamentales bajo dos razones principales. La primera es que es necesario incentivar la producción de vivienda social, puesto que en los últimos años este tipo de vivienda ha sido insuficiente y su producción ha recaído en el INVI (entrevista a funcionario de SERVIMET, 8 de diciembre de 2021). La segunda razón, es que es

<sup>18</sup> La Norma de Ordenación 26 permite incrementar el número de pisos construidos según el territorio en el que estén ubicados los proyectos. Para ello, la norma define tres territorios: 1. Interior al Circuito, en el cual se permiten 5 niveles + 1; 2. Circuito y periférico, en el que se permiten 6 niveles + 2; y 3. De periférico al límite con el estado de México o al límite de las áreas de conservación, en el cual se permiten 4 niveles + 1.

necesario mantener una relación cercana con los actores privados involucrados en la producción de vivienda, dado que es una oportunidad para reencauzar el desarrollo urbano que en los últimos años se enfocó en la construcción de plazas comerciales y vivienda de alto costo (entrevista a asesora de SEDUVI, 19 de agosto de 2021).

Llama la atención de que a pesar de que el Programa de Gobierno 2019-2024 es muy crítico respecto del rol del desarrollo inmobiliario en la distribución desigual de la oferta de vivienda y del alza de los costos de ésta, la vía que se ha planteado para guiar el desarrollo urbano ha sido otorgar beneficios a los actores privados para incentivar la producción de vivienda social. Sobre todo, sabiendo que pueden existir otros mecanismos de control del desarrollo urbano en la ciudad, como el fortalecimiento de normas o el control en la emisión de permisos de construcción, la administración ha preferido desarrollar una estrategia de colaboración que también requiere establecer mecanismos de observación y control para evitar abusos ya experimentados. Por ejemplo, anteriormente la Norma de Ordenamiento 26 fue motivo de múltiples conflictos y denuncias por parte de vecinos y sociedad civil, quienes desde el año 2000 señalaban que el sector inmobiliario que construía bajo los beneficios de la norma vendía la vivienda a precios superiores a lo estipulado, razón que incentivó la cancelación de dicha norma en administraciones anteriores (Gutiérrez, 2016).

### *Operación*

La operación del programa incluye una responsabilidad compartida entre diferentes dependencias: la SEDUVI, en materia normativa; la Secretaría de Finanzas, a cargo de los beneficios fiscales y SERVIMET, encargada de la operación en términos de vivienda social y popular. También, para cumplir con el objetivo del programa se creó la Mesa de Seguimiento de Proyectos Constructivos cuyo fin es acelerar e impulsar el inicio de la construcción de los proyectos. Esta Mesa está integrada de la siguiente manera: es presidida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Secretaría de Administración y Finanzas funge como secretaria técnica y además se cuenta con la representación de la Secretaría del Medio Ambiente, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, Servicios Metropolitanos S.A. de C.V. y, en caso de ser necesario, las Alcaldías de la Ciudad de México.

Las personas físicas o morales interesadas en formar parte del programa deben llenar un formato digital con los siguientes rubros: datos de la persona interesada, programa o norma de aplicación, información del proyecto y del personal especializado. Una vez que la solicitud es evaluada y aprobada, la Mesa da seguimiento a cada uno de los proyectos y apoya a las personas interesadas para consolidar su incorporación en el Programa.

Para los fines de esta evaluación se obtuvo más información respecto a la operación de los proyectos inscritos bajo la Norma 26. En la entrevista sostenida con un funcionario de SERVIMET, se señalaron dos cambios sustanciales en la forma en la que se construye vivienda bajo esta norma. El primero consiste en la asignación de SERVIMET como un ente garante de la norma que participa como el filtro para que posteriormente SEDUVI emita los permisos correspondientes. También garantiza los lineamientos de la norma, entre los que se encuentran un valor de venta máximo de 17,314 UMAS, que los compradores sean personas físicas y que la compra de vivienda esté limitada a una unidad por persona. El segundo cambio es que anteriormente, SERVIMET contaba con terrenos de propiedad pública, los cuales eran otorgados para que los

desarrolladores realizaran proyectos de vivienda para los trabajadores de la CDMX; sin embargo, bajo el PREVIT, el terreno en el que se realiza la construcción es propiedad de los privados. Este cambio no es menor, pues el funcionario señaló que anteriormente al ostentar el poder sobre el terreno era más fácil desempeñar la labor de vigilancia y que los desarrolladores acataran las indicaciones correspondientes; sin embargo, ahora SERVIMET, como ente vigilante, ha identificado mayores dificultades para el ejercicio de sus funciones, particularmente con aquellas empresas que tienen mayor antigüedad en la construcción de vivienda y se resisten más en acatar las limitaciones que los entes públicos deben imponerles.

Cabe decir que en agosto de 2021, el gobierno de la Ciudad México impulsó una iniciativa de reforma a la Norma 26 con la finalidad de convertir los límites de precio de vivienda a unidades de medida y actualización (UMA's). Esto ha representado un problema, dado que a pesar de que la intención es que el valor de la vivienda fluctúe menos, la sociedad civil ha mostrado inconformidad con el cambio de salarios mínimos a UMA's. Se desconoce la razón de la molestia ante el cambio, pero en entrevista con funcionarios del INVI (31 de enero de 2022), señalaron que han sostenido reuniones con representantes de la sociedad civil quienes han externado su molestia, para explicarles que para ellos es obligatorio poner el valor de la vivienda en UMA's. Por otra parte, las inconformidades de la sociedad civil también se relacionan con los beneficios que se ofrecen al sector privado, mientras que no hay una integración de organizaciones en la definición de una política estratégica y/o programas de vivienda como el PREVIT. Ante tal señalamiento, los funcionarios públicos entrevistados de SEDUVI y el IPDP, han señalado que el PREVIT es un programa para facilitar procesos de construcción, por lo que no tiene ningún componente de participación.

### *Resultados*

De acuerdo con el tercer informe de la Jefa de Gobierno de la CDMX, de julio a diciembre de 2020 se inscribieron 90 proyectos con 10,135 viviendas, con una inversión calculada en \$11,773.2 millones y la generación de 37,505 empleos directos y 41,219 indirectos. De ellos, se contemplaba que al concluir el año 2021 se contará con 74 proyectos ejecutados, que generarán 7,716 viviendas de bajo precio (350 incluyentes), con una inversión de \$9,017.2 millones y la generación de 28,457 empleos directos y 31,277 indirectos. Del total de viviendas contempladas, el 5% será vivienda incluyente, lo que es equivalente a 523 viviendas.

Por otra parte, de acuerdo con la información actualizada, solicitada a SEDUVI, a noviembre de 2021 se cuenta con 105 proyectos inscritos en el PREVIT, de los cuales 25 no han iniciado obra. Del total de los proyectos inscritos, 7 pertenecen al PRUVI (726 viviendas); 82 a la modalidad de Vivienda Popular y Social bajo la Norma 26 (9,823 viviendas); y 16 a la modalidad de Vivienda para Trabajadores (489 viviendas). En total se espera la producción de 10,319 viviendas, de las cuales se desconoce cuántas serán incluyentes, ya que no se cuenta con la información del porcentaje asignado a cada uno de los proyectos inscritos en la rama del PRUVI.

Con respecto a la distribución de los proyectos, éstos se concentran principalmente al nororiente de la ciudad en las Alcaldías Cuauhtémoc (28) y Azcapotzalco (20), así como en Iztacalco (11) y Tláhuac (11), mientras que en las Alcaldías de Benito Juárez, Cuajimalpa, Magdalena Contreras y Milpa Alta, no se cuenta con ningún proyecto. De igual manera cabe decir que solo en Cuauhtémoc se cuenta con proyectos de las tres modalidades.

Tabla 29. Proyectos registrados en el PREVIT a noviembre de 2021 según modalidad en la que están inscritos.

Alcaldía	Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente (PRUVI) 2019-2024		Norma para Impulsar y Facilitar la Construcción de Vivienda para los Trabajadores		La Norma de Ordenación Número 26	
	Proyectos	Viviendas	Proyectos	Viviendas	Proyectos	Viviendas
Álvaro Obregón					1	44
Azcapotzalco			3	112	17	2671
Coyoacán					2	103
Cuauhtémoc	7	726	5	118	16	831
Gustavo A. Madero			5	88	3	123
Iztacalco					11	1,598
Iztapalapa					6	922
Miguel Hidalgo					8	774
Tláhuac					11	2120
Tlalpan			1	20	2	46
Venustiano Carranza			2	151	1	26
Xochimilco					4	565
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	<b>726</b>	<b>16</b>	<b>489</b>	<b>82</b>	<b>9823</b>

Elaboración propia con datos proporcionados por SEDUVI.

A pesar de estos resultados y si bien el programa fue establecido en el marco de la contingencia sanitaria con la finalidad de reactivar el ramo de la construcción, la respuesta de constructores y desarrolladores no ha sido lo suficientemente exitosa en la rama del PRUVI (entrevista a asesora de SEDUVI, 19 de agosto de 2021). Incluso, se ha optado por flexibilizar algunas condiciones. De acuerdo al Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente, los proyectos que aplican dentro de éste deben incluir el 30% de vivienda incluyente a cambio de los beneficios. Sin embargo, a raíz de la pandemia, en junio de 2020 se optó por otorgar la posibilidad de bajar hasta el 20% el porcentaje de vivienda incluyente.<sup>19</sup>

A pesar de que la cantidad de proyectos en el PRUVI es muy baja, la distribución de proyectos permite observar que la Norma 26 sí ha resultado atractiva puesto que el 79% de los proyectos se han adscrito a esta línea de producción. En entrevista con un funcionario de SEDUVI (30 de

<sup>19</sup> El Economista (2020, 25 de junio) Por pandemia, el gobierno de la CDMX modifica su programa de vivienda incluyente.

noviembre de 2021), se explicó que el poco éxito del PRUVI lo han adjudicado a las problemáticas implícitas a los costos de producción de la vivienda, puesto que existen corredores que no son atractivos para realizar desarrollos con vivienda incluyente, como es el caso del corredor Reforma, dado que no se logra obtener la tasa interna de retorno. A pesar de que lo anterior es entendible, al considerar que la renta del suelo en un corredor como Reforma es alto, dado su vocación de concentración de servicios financieros, no se cuenta con información suficiente para mencionar una conclusión o indicar en qué corredores prioritarios sí es viable la implementación de proyectos de vivienda incluyente y cuáles serían las razones. Empero, tomando en cuenta los 7 proyectos inscritos en la modalidad del PRUVI, se identifica que éstos están siendo construidos en las colonias San Rafael (2), Santa María la Ribera (1), Atlampa (2), Roma Norte (1) y Centro (1). En especial los casos de la Roma Norte y la San Rafael, permiten ver que es posible construir vivienda social en colonias que generalmente tienen precios de renta altos.

También cabe decir que el PREVIT ha realizado una importante labor de promoción que ha permitido reactivar la Norma 26. Si bien anterior a este programa SERVIMET podía construir bajo esta Norma, no se contaba con la cantidad de proyectos que se tienen ahora con las inscripciones del PREVIT. Además, de acuerdo con un funcionario de SERVIMET entrevistado para esta evaluación, una de las razones que explican la buena respuesta que se ha obtenido en esta modalidad, es que la crisis en la industria de la construcción a raíz de la pandemia ha abierto una oportunidad de mercado ya que la vivienda social es un producto de venta rápida, a comparación de los proyectos para población de altos recursos.

Por otra parte, en cuanto a las personas físicas y morales inscritas en el programa, los servidores públicos de SEDUVI y SERVIMET señalaron que existen proyectos con grandes empresas desarrolladoras, pero también con personas físicas. De acuerdo con los datos compartidos por SEDUVI respecto a los proyectos registrados, el más pequeño es un desarrollo habitacional de 11 viviendas en la Alcaldía Cuauhtémoc, mientras que el más grande es un conjunto habitacional de 574 viviendas en Iztapalapa. De igual manera se cuenta con la participación de desarrolladores que tienen más de un proyecto inscrito en el programa.

### *Observaciones y propuestas*

En primer lugar, este programa es importante ya que está buscando nuevos mecanismos para ofrecer vivienda accesible a sectores de menores recursos en zonas más centrales de la ciudad, frente a la tendencia muy acentuada en las últimas décadas de ofrecer ese tipo de vivienda sólo en zonas muy periféricas de la ZMCM. Sin embargo, hay que tener en cuenta que ya en gobiernos anteriores se intentó ofrecer vivienda en zonas centrales a familias de escasos recursos con resultados muy limitados y los que parece que se vislumbran ahora frente a los mecanismos que se están tratando de aplicar, no parecen tener por el momento mucho mejores resultados. Creemos que, frente al hecho que el Programa dependa en una medida importante de la participación de sectores inmobiliarios que buscan una tasa de retorno adecuada para sus obras, nos hace dudar de que exista la posibilidad de obtener un éxito mayor con este nuevo programa.

En segundo lugar, el programa constituye una puerta para fortalecer la coordinación interinstitucional pues al tener una Mesa de Seguimiento compuesta por representantes de diferentes áreas involucradas, resulta positivo para mejorar el análisis integral de los proyectos a realizar. Si bien el programa no se enfoca en las labores de promoción y venta de la vivienda,

sería importante aprovechar la existencia de esta Mesa de Seguimiento para en su momento incluir el monitoreo de la venta de vivienda a fin de garantizar que ella llegue a la población objetivo. Lo anterior bajo la razón de que además de producir vivienda de bajo costo es fundamental fortalecer su acceso a los sectores de menores recursos.

Por último, es posible afirmar que resulta complicado identificar los alcances concretos del Programa con respecto a la vivienda social, debido a que se trata de un Programa de gestión que involucra otros programas, por lo que es posible que se sobrepongan alcances y resultados; además de que los proyectos beneficiados aún están en construcción por lo que la venta de vivienda social ha sido muy limitada. Como se mencionó anteriormente, respecto de la vivienda incluyente ya existe una reglamentación de cómo será su venta, sin embargo, será importante fortalecer la difusión de la misma, para que sea de conocimiento de los diferentes sectores que se busca beneficiar. También sería conveniente implementar mecanismos de vigilancia, en las modalidades del PRUVI y de vivienda para trabajadores, que garanticen que la vivienda sea vendida en los precios estipulados.

### III.2.2 Programa Mejoramiento de Vivienda

#### *Presentación*

El Programa Mejoramiento de Vivienda es uno de los programas sustantivos del INVI que surgió con el establecimiento del Instituto en 1998, y tiene como fin facilitar el acceso a financiamiento para el mantenimiento de la vivienda. Se complementa con el Programa de Otorgamiento de Ayudas de Beneficio Social a Personas Beneficiarias del Programa de Mejoramiento de Vivienda, a partir del cual se otorgan apoyos para la instalación de mecanismos de sustentabilidad en los hogares, tales como calentadores solares de agua, focos ahorradores de energía eléctrica, muebles ahorradores de agua y aquellas ecotecnias que deriven de innovaciones tecnológicas y resulten compatibles con la vivienda de interés social y popular.

#### *Diseño*

El Instituto, en general, reconoce como problemática a ser atendida la amplia demanda de vivienda que aún no ha sido satisfecha para un considerable sector de la población, especialmente el de menores recursos. Este problema no solo se circunscribe a las limitaciones en el acceso a vivienda, sino que también involucra el deterioro en las condiciones de la misma, pues esto dificulta la habitabilidad en circunstancias adecuadas. En ese sentido, se identifican como problemáticos el deterioro en las condiciones del parque habitacional, así como el hacinamiento (INVI, 2021a). A esto se ha sumado la preocupación por el cambio climático, que demanda el uso de mecanismos cada vez más sustentables en las viviendas.

Ante este escenario, el objetivo central del Programa es atender problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria, deteriorada, en riesgo o provisional; de esta manera busca contribuir simultáneamente a la consolidación, mejoramiento y arraigo de las colonias y barrios populares de la Ciudad de México, y al mantenimiento del parque habitacional multifamiliar, además de fomentar prácticas de sustentabilidad. Para esto, brinda un apoyo financiero a los procesos de autoadministración y mantenimiento. Cuenta con ocho modalidades

de crédito que básicamente se orientan a detener, prevenir o resolver el deterioro del inventario habitacional, y a ampliar el espacio de una vivienda ya construida.<sup>20</sup>

Por su parte, las Ayudas de Beneficio Social (ABS), de acuerdo con las reglas de operación, tienen como objetivo proporcionar mecanismos para asegurar el derecho de la población de la Ciudad, en especial de aquella con bajos o muy bajos ingresos, a una vivienda adecuada y sustentable. Con este fin, otorga apoyos económicos a personas acreditadas en el Programa de Mejoramiento de Vivienda, para ser usados en la instalación de mecanismos de sustentabilidad en las viviendas. Dicho apoyo se entrega por única vez y de forma complementaria al financiamiento.

Las metas del Programa han variado a través del período 2018-2021 sin tener una tendencia definida. No obstante, cabe resaltar que en 2019, año de inicio del nuevo gobierno, la meta para los créditos contratados de mejoramiento y rehabilitación de viviendas, así como para las ABS para mecanismos de sustentabilidad aumentaron de manera considerable (24.7% y 68.1%, respectivamente), aunque luego la primera disminuyó 21.8% en 2021 y la segunda 46% en 2020. Será importante prestar atención a que las metas del Programa no sigan decreciendo en lo que queda de la actual administración, ya que suele ocurrir que los impulsos iniciales de los gobiernos derivan en reducciones en los años posteriores. El monto entregado por ayuda, mientras tanto, se incrementó levemente con la administración actual, pues de un promedio de \$22,900 en 2018, se pasó a \$27,000 en 2019, ubicándose finalmente en \$25,000 en 2020 y 2021.

Tabla 30. Metas anuales del Programa Mejoramiento de Vivienda, 2018-2021

Acciones	2018	2019	2020	2021
Créditos contratados mejoramiento y rehabilitación de viviendas	6,025	7,512	9,338	7,299
Créditos contratados vivienda nueva progresiva	2,389	1,897	2,308	1,986
ABS para sustentabilidad	2,203	3,704	2,000	2,000

Fuente: Programas Anuales de Trabajo 2018-2021

Una de las principales novedades del Programa bajo el actual gobierno son las medidas en torno a la priorización o focalización territorial de la atención hacia los lugares más marginados. De acuerdo con los Informes de Gestión Anual del INVI, en 2019 el Instituto enfocó las acciones del Programa en 100 colonias que presentaron el menor índice de desarrollo social y que fueron mayormente afectadas por la delincuencia. En 2020, bajo los mismos criterios, fueron priorizadas 340 colonias, pueblos y barrios; además se indica que, si bien ese año las acciones del Programa se distribuyeron en 947 unidades territoriales, 493 de ellas, es decir más de la mitad, contaban con un alto y muy alto grado de marginalidad. Asimismo, bajo la actual administración, se ha incrementado el número de acciones emprendidas en el marco del programa que benefician a

<sup>20</sup> Información proporcionada por el INVI mediante respuesta emitida el 3 de marzo de 2021 a una solicitud de información realizada por Evalúa para esta evaluación.

personas cuyos ingresos no superan los 3 salarios mínimos diarios, pasando de 55% en 2018 a 60% en 2019 y 66% en 2020.

En lo que respecta al Otorgamiento de Ayudas de Beneficio Social, también han cambiado los requisitos de acceso. En 2018 y 2019 tener un ingreso de hasta 5 VSMD o ingreso familiar máximo de 8 VSMD constituía un requisito para acceder a las ayudas; en 2020 este requisito se estrechó, de manera que era necesario tener ingresos de hasta 3 VSMD y un alto o muy alto grado de vulnerabilidad por ingresos para obtener el beneficio. En 2021, sin embargo, se amplía la población objetivo, de manera que ahora la totalidad de personas acreditadas del Programa Mejoramiento de Vivienda puede ser beneficiaria –siempre y cuando exista suficiencia presupuestal–, con lo cual se eliminan los requisitos en términos de ingresos, aunque se continúa pasando por el filtro de pertenencia al Programa para acceder a las ayudas.

### *Operación*

La mayor parte del presupuesto del Programa (95% en promedio durante el período revisado) se destina al otorgamiento de créditos, que es su componente principal, mientras que el porcentaje restante se dirige a las ayudas de beneficio social asociadas a este. Cabe resaltar que, en 2018, y de acuerdo con el Informe de Gestión Anual de ese mismo año, el presupuesto aprobado fue modificado, incrementándose en un 74% con el fin de dar continuidad al esquema de Crédito Emergente para Reparación de Vivienda (CERV).<sup>21</sup> El presupuesto aprobado de 2020 también aumentó de manera considerable con respecto al año anterior (38%), no obstante, fue modificado posteriormente, reduciéndose en un poco más de una tercera parte con respecto a lo autorizado. El presupuesto autorizado de 2021 también fue 20% menor al del año anterior. Además, resalta el hecho de que, aunque el presupuesto destinado a las ayudas de beneficio social se incrementó de forma considerable iniciando la administración actual, volvió a disminuir en 2020. En definitiva, el presupuesto, con sus respectivas modificaciones, ha mostrado una tendencia a reducirse.

Tabla 31. Presupuesto autorizado y modificado para el Programa Mejoramiento de Vivienda, por ejercicio fiscal y componente, 2018-2021

Componente	2018	2019	2020	2021
Ayudas sociales (ABS)	50,477,710	100,000,000	50,000,000	
Créditos	1,146,127,830	1,070,663,152	1,566,279,236	
<b>Total autorizado</b>	<b>1,196,605,540</b>	<b>1,170,663,152</b>	<b>1,616,279,236</b>	<b>1,298,308,607</b>

<sup>21</sup> El Crédito Emergente para Reparación de Vivienda (CERV) fue una modalidad incorporada al Programa de Mejoramiento de Vivienda en 2018, mediante la cual podían solicitar crédito los poseedores o propietarios de inmuebles con daños reparables ocasionados por el sismo de 2017. Estos créditos eran de hasta \$140,000 y podían ser utilizados para el reforzamiento de los elementos estructurales, el remozamiento de fachadas, entre otras acciones que permitieran subsanar los daños producidos por el sismo.

<b>Total modificado</b>	2,082,905,540	1,337,211,511	1,055,279,236	-
-------------------------	---------------	---------------	---------------	---

Fuente: Informes de Gestión Anuales INVI 2018, 2019 y 2020; y Programa Anual de Trabajo 2021

Sumado a esto, han ocurrido algunos cambios relevantes en términos de operación bajo el nuevo gobierno. Según entrevista sostenida con funcionarios del INVI (1 de septiembre de 2021) en el período gubernamental actual el Instituto suscribió Convenios de Coordinación de Acciones con la Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México y el Fideicomiso para la Reconstrucción Integral de la CDMX, para llevar a cabo la rehabilitación de viviendas afectadas por el sismo de 2017, participando en las acciones de supervisión y asesoría en el proceso constructivo de obra. De esta manera, el Programa ha ampliado su cobertura a la población damnificada por el sismo. Adicionalmente, en 2020, la nueva administración autorizó la condonación de 1,116 créditos otorgados por el Programa bajo la modalidad de Crédito Emergente para Reconstrucción de Vivienda (CERV), de un total de 8,701 créditos autorizados y entregados. En la actualidad se cuenta aún con 4,043 solicitudes de condonación recibidas.

No obstante, se han presentado algunos obstáculos para acceder al Programa. Uno de los principales, de acuerdo con lo informado por los funcionarios del INVI, es cumplir con el requisito de acreditación de la propiedad de la vivienda, ya que en diversas ocasiones resulta difícil demostrar la posesión sobre el inmueble. A esto se suma que, debido a la pandemia, el Programa vio imposibilitada su promoción y difusión acostumbrada, aunque esto no se vio reflejado en una disminución de las personas acreditadas.

En cuanto a la accesibilidad a la información, cabe mencionar que en la página web está disponible la descripción del Programa, así como los requisitos y el procedimiento para hacer parte del mismo. Además, es posible encontrar los Informes de Gestión Anuales en los que se difunde información sobre el ejercicio presupuestal, las acciones llevadas a cabo por el Programa durante el año, incluyendo los créditos autorizados, entre otros datos relevantes. Se publican también los padrones de beneficiarios de las ABS. Sin embargo, no es posible ubicar en la página web información sobre los objetivos anuales, las metas y los resultados de los indicadores del programa, que permitan a la ciudadanía dar seguimiento a este último y determinar su cumplimiento efectivo. Por lo tanto, sería importante que esta información sea más accesible al público y que incluso sea incluida en la página del Instituto.

### *Resultados*

El número de acciones realizadas en el marco del Programa no presentó grandes variaciones durante el período observado. Aunque cabe notar que, durante el primer año del actual gobierno (2019), se produjo una pequeña disminución del 5% en el número de acciones realizadas con respecto a 2018, sin embargo, este valor se incrementa nuevamente en 2020. Más de la mitad de las acciones en torno a la entrega de créditos para mejoramiento y ampliación de vivienda, que de hecho se incrementaron en casi 20% en 2020; mientras tanto, los créditos para vivienda nueva progresiva se han reducido a lo largo del periodo. Por último, es importante mencionar que casi todas las acciones del Programa han estado por debajo de las metas trazadas, con excepción de los créditos para vivienda nueva progresiva, que en 2018 y 2019 superan la meta.

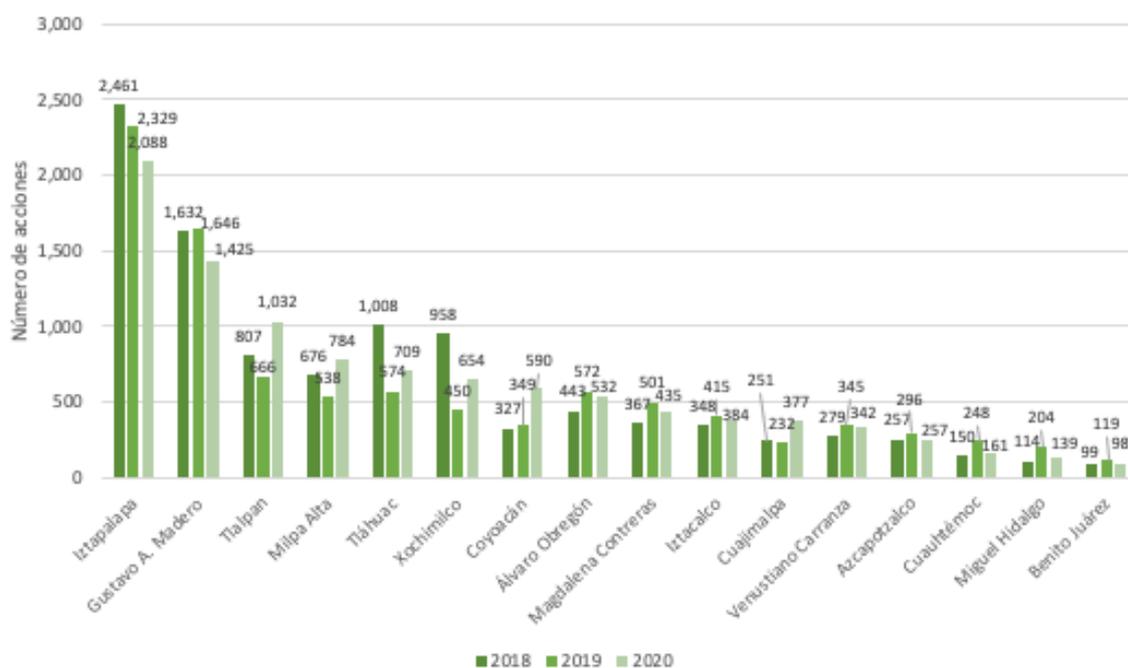
Tabla 32. Acciones anuales del Programa Mejoramiento de Vivienda, 2018-2020

Acciones	2018	2019	2020
Créditos autorizados mejoramiento y ampliación de vivienda	5,068	5,195	6,185
Créditos autorizados vivienda nueva progresiva	2,929	2,407	1,941
ABS autorizadas para sustentabilidad	1,994	1,882	1,881
<b>Total</b>	<b>9,991</b>	<b>9,484</b>	<b>10,007</b>

Fuente: Informes de Gestión Anuales INVI 2018, 2019 y 2020

Más de la tercera parte de las personas atendidas durante los tres años residían en las Alcaldías de Iztapalapa y Gustavo A. Madero. También resalta el hecho de que durante el primer año del actual gobierno se presentó un incremento importante, con respecto a 2018, en el número de personas acreditadas en las Alcaldías de Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo (65.3% y 78,9% respectivamente) y una disminución casi de la mitad de los atendidos en Tláhuac y Xochimilco. Aunque en 2020 las personas acreditadas en Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo nuevamente disminuyeron y aumentaron en más de la mitad los atendidos en Alcaldías como Coyoacán, Cuajimalpa y Tlalpan. Esto pudo deberse a los cambios en la focalización de las unidades territoriales a ser atendidas, sumado a las restricciones impuestas por los cambios presupuestales. No obstante, llama la atención que no sea mayor el número de acciones en Alcaldías como Milpa Alta y Xochimilco que, según el análisis censal, poseen más problemas en cuanto a la calidad de los materiales de las viviendas.

Gráfica 1. Acciones del Programa Mejoramiento de Vivienda realizadas por alcaldía y año, 2018-2020



Fuente: Solicitud de información INVI

Durante los tres años observados, entre el 64% y 66% de las acciones beneficiaron a las mujeres; específicamente en el caso de las ABS estos porcentajes oscilan entre 67% y 69%. En cuanto a las ocupaciones, durante ese mismo período y sin presentar mayores variaciones, un poco más de la mitad de los beneficiarios del Programa fueron comerciantes, personas dedicadas al hogar y empleados/as, seguidos por personas pensionadas, choferes, taxistas, empleadas y trabajadoras domésticas. Se puede observar entonces que una parte importante de la población atendida se dedicaba a la realización de actividades u oficios con remuneraciones poco elevadas. Esto se confirma con el hecho de que durante el período 2018-2020, alrededor de la mitad de las acciones realizadas por el Programa beneficiaron a personas que obtenían ingresos entre los 1.51 a 3.0 VSMD, seguidos por quienes obtenían ingresos entre los 3.01 y 5.0 VSMD. Durante el nuevo gobierno ha aumentado de manera considerable el número de personas atendidas con el nivel más bajo de ingresos –entre 0.1 a 1.5 VSMD– (incrementó 16.9% en 2019 y 65.2% en 2020), mientras que ha disminuido el número de acreditados con los niveles relativamente más altos de ingresos –entre los 3.01 a 8 VSMD–, lo que estaría en concordancia con los criterios de focalización arriba mencionados.<sup>22</sup>

### Observaciones y propuestas

El Programa Mejoramiento de Vivienda no ha presentado muchos cambios fundamentales bajo la nueva administración. Uno de los más relevantes es la priorización de unidades territoriales para la ejecución del Programa, lo que está en concordancia con la propuesta del actual gobierno de atender a las personas con menos recursos y más vulnerables. En ese sentido, este tipo de medidas, junto al aumento en la proporción de población atendida con ingresos menores a 3 salarios mínimos, son positivas para hacer un mejor uso de los recursos presupuestales, que además han tenido reducciones en los últimos años. No obstante, es importante considerar que

<sup>22</sup> Información proporcionada por el INVI mediante respuesta emitida el 3 de marzo de 2021 a una solicitud de información realizada por Evalúa para esta evaluación.

puede disminuirse la posibilidad de acceso al Programa por parte de aquellas personas que requieren el apoyo, pero que habitan en lugares no priorizados. De manera que es necesario continuar identificando con precisión los casos que requieren atención, aunque no se ubiquen en las unidades territoriales priorizadas. Incluso, sería necesario evaluar las necesidades de Alcaldías como Milpa Alta y Xochimilco que aún presentan rezagos en la calidad de los materiales de sus viviendas.

Sumado a esto, es importante tener en cuenta que, si bien muchos de los gobiernos anteriores han iniciado su período dando una amplia atención a las personas de escasos recursos, posteriormente suele producirse una tendencia a la baja en las ayudas otorgadas a este grupo poblacional. De hecho, como se mostró anteriormente, el presupuesto final del Programa ha mostrado una tendencia a reducirse. Por esta razón, es importante emprender esfuerzos para lograr una mejora progresiva del Programa, así como un aumento en los recursos y en la atención a las familias con menores ingresos, garantizando así que no ocurra lo sucedido en administraciones anteriores.

Por otro lado, cabe mencionar que la apertura efectuada de las ABS a todos los beneficiarios del Programa resulta ser una buena medida para reducir las barreras de acceso a este tipo de ayudas, pues, de cualquier forma, el requisito de pertenecer al Programa Mejoramiento de Vivienda ya constituye en sí misma una limitante para el acceso.

El Programa también refleja la importancia que para la administración actual tiene el tema de la reconstrucción, lo que se evidencia con la ampliación de la cobertura a la población damnificada por el sismo de 2017 y la condonación de los Créditos Emergentes para Reparación de Vivienda. Este hecho refleja cierto alineamiento de los instrumentos para cumplir con los propósitos centrales del gobierno actual.

Finalmente, y teniendo en cuenta que en los últimos años el número de acciones llevadas a cabo en el marco del Programa han estado bastante por debajo de las metas trazadas, se recomienda revisar estas últimas o la forma en la que se están realizando las acciones, con el fin de aplicar los correctivos necesarios para obtener mejores resultados.

### III.2.3 Programa Vivienda en Conjunto

#### *Presentación*

El Programa Vivienda en Conjunto es el otro programa sustantivo del INVI implementado desde el inicio del Instituto en 1998, con el fin de otorgar financiamiento para la adquisición de vivienda en la Ciudad de México. Su complemento es el Programa Otorgamiento de Ayudas de Beneficio Social a Personas Beneficiarias del Programa de Vivienda en Conjunto que ofrece apoyos para la instalación de mecanismos de sustentabilidad y para apoyar la capacidad de pago de los créditos por parte de los beneficiarios.

#### *Diseño*

Como se mencionaba antes, el Instituto advierte como problemática central la elevada demanda de vivienda que aún no ha sido resuelta en la Ciudad de México, sobre todo para la población de escasos recursos y altamente vulnerable. Entre los factores que ocasionan este problema se reconocen el déficit de vivienda causado por la dinámica demográfica, los cambios en la formación y composición de nuevos hogares, el costo elevado del suelo, y los escasos recursos y alto grado de vulnerabilidad de una parte de la población, lo que además refuerza su imposibilidad para acceder a financiamiento o a algún tipo de apoyo para la vivienda (INVI, 2021a).

En este sentido, el Programa se plantea como objetivo principal otorgar financiamientos para proyectos de vivienda con cero intereses, incentivando al mismo tiempo la producción social de vivienda con un uso óptimo del suelo habitacional, en delegaciones que cuentan con servicios y equipamiento urbano disponible. Una de las modalidades principales del Programa es la de vivienda nueva terminada, que implica la construcción de vivienda en predios con uso habitacional y factibilidad de servicios, cumpliendo además con las necesidades en cuanto a área construida, seguridad estructural, instalaciones, etc.<sup>23</sup>

De acuerdo con las reglas de operación, las Ayudas de Beneficio Social (ABS), igual que en el caso de las ABS asociadas al Programa de Mejoramiento de Vivienda, tienen como objetivo implementar mecanismos que permitan asegurar el derecho de la población con bajos o muy bajos ingresos a una vivienda adecuada y sustentable. En ese sentido otorga dos tipos de apoyos económicos: ABS para la instalación de mecanismos de sustentabilidad en la vivienda<sup>24</sup> y ABS para que los beneficiarios del Programa con ingresos hasta de 3 VSMD puedan tener la capacidad económica para cubrir el monto del crédito otorgado.

En términos de diseño, el Programa no ha tenido modificaciones sustanciales durante la administración actual, no obstante, las metas y los montos de las ABS han sufrido algunos cambios. En 2018, el último año del gobierno anterior, las metas fueron altas debido a la necesidad de atender los daños causados por el sismo de 2017. En 2019 se plantean metas mucho menores en materia de créditos contratados para vivienda nueva, así como en las ABS para capacidad de pago (se reducen en 43% y 88%, respectivamente). En 2021 continúa reduciéndose la meta de créditos contratados, pero aumenta más de seis veces la de ABS para capacidad de pago, lo que resulta positivo si se tiene en cuenta la disminución generalizada de los ingresos a causa de la crisis sanitaria y económica derivada de la pandemia. Sin embargo, la meta de créditos aún es reducida si se observa en relación con el número de solicitantes registrados en la Bolsa de Vivienda y en la Bolsa de Proyectos, el cual ascendió a 87,105 personas en 2020.

Respecto al monto correspondiente a cada ayuda, el de las ABS para sistemas de sustentabilidad se ha incrementado levemente, pasando de \$41,000 en promedio en 2019, a \$44,135 en 2020 y \$45,526 en 2021. Por su parte, las ABS para capacidad de pago pasaron de estar entre \$50,000 y \$70,000 en 2019, a estar entre \$14,000 y \$200,000 en 2020, y entre \$14,000 y \$500,000 en 2021;

---

<sup>23</sup> Información proporcionada por el INVI mediante respuesta emitida el 3 de marzo de 2021 a una solicitud de información realizada por Evalúa para esta evaluación.

<sup>24</sup> Con mecanismos de sustentabilidad se hace referencia a calentadores solares de agua, focos ahorradores de energía eléctrica, muebles ahorradores de agua y aquellas ecotecias que deriven de innovaciones tecnológicas y resulten compatibles con la vivienda de interés social y popular. Cabe mencionar que el Programa contempla la entrega de ABS para sistemas de sustentabilidad a todas las personas a las que se les otorga crédito.

es decir que, aunque el límite inferior disminuyó, se amplió la cantidad máxima de dinero que puede ser otorgada.

Tabla 33. Metas anuales del Programa Vivienda en Conjunto, 2018-2021\*

Acciones	2018	2019	2020	2021
Créditos contratados para vivienda nueva terminada	3,523	2,013	2,270	1,729
Viviendas nuevas terminadas con sustentabilidad	2,834	2,668	2,673	2,695
ABS para capacidad de pago**	4,379	400	400	2,407
ABS para sistemas de sustentabilidad	-	2,013	2,270	1,729

\*No se incluyen las ABS para pago de renta, pues a estas se hace referencia más adelante.

\*\*La cifra de 2018 es el valor final de la meta luego de ser modificada en el transcurso del año ante el incremento del presupuesto para atender a las personas afectadas por el sismo de 2017.

Fuente: Programas Anuales de Trabajo 2018-2021 y Reglas de Operación Programa Otorgamiento de Ayudas de Beneficio Social a Personas Beneficiarias del Programa de Vivienda en Conjunto.

### Operación

Con relación al presupuesto para la operación del Programa, entre 2018 y 2020 la mayor parte de este (en promedio el 86%) se destinó al otorgamiento de créditos, mientras que casi todo el porcentaje restante se dirigió a las ayudas de beneficio social asociadas. Igual que para el Programa de Mejoramiento de Vivienda, el presupuesto aprobado se incrementó en 2018 (en un 47.7% en este caso), con el fin de dar continuidad al esquema de Crédito Emergente para Reparación de Vivienda (CERV), el cual estuvo dirigido, entre otras cosas, a construcción de vivienda nueva para las personas afectadas por el sismo de 2017. No obstante, en 2019 y 2020, una vez iniciada la administración actual, el presupuesto total autorizado para el Programa se vio reducido en un 9.5% y 26.2% respectivamente; e incluso el presupuesto modificado también siguió una tendencia decreciente. Solo hasta 2021 los recursos autorizados aumentaron en un 21%.

Tabla 34. Presupuesto autorizado y modificado para el Programa Vivienda en Conjunto, por ejercicio fiscal y componente, 2018-2021

Componente	2018	2019	2020	2021*
Ayudas sociales	326,269,478	163,314,739	213,134,739	
Adjudicaciones, expropiaciones e indemnizaciones de terrenos	30,000,000	0	0	

Créditos	1,629,523,667	1,633,166,547	1,112,550,463	
<b>Total autorizado</b>	1,985,793,145	1,796,481,286	1,325,685,202	1,602,958,55
<b>Total modificado</b>	2,933,793,145	1,956,992,975	1,824,557,203	-

\*Para el año 2021 no fue posible contar con el presupuesto discriminado

Fuente: Informes de Gestión Anuales INVI 2018-2020

De acuerdo con lo indicado por funcionarios del INVI en entrevista sostenida el 1 de septiembre de 2021, se han presentado algunos hechos relevantes en términos de operación del Programa bajo la actual administración. Por un lado, se han implementado medidas especiales para atender a ciertos grupos vulnerables. En primer lugar, el Instituto se articuló con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEA VI) con el fin de otorgar Ayudas de Beneficio Social para la rehabilitación de las viviendas de las personas afectadas por el incidente en la Línea 12 del Metro; en ese mismo sentido, hasta el momento se asignaron 11 viviendas a las víctimas del accidente, de 77 que les serán entregadas. En segundo lugar, y como mencionó con anterioridad, se establecieron mesas de trabajo institucionales y con las organizaciones para continuar atendiendo a las personas afectadas por el sismo de 2017. Finalmente, están siendo construidos proyectos especiales dirigidos a población indígena residente en la Ciudad de México. Estos últimos hacen parte del perímetro A y B del centro histórico, y tienen la particularidad de que cuentan con un componente de espacio de venta en las plantas bajas para la comercialización de las artesanías producidas por estas comunidades. No obstante, resulta importante cuestionar si esta medida puede implicar dinámicas de segregación y discriminación hacia este grupo poblacional, al establecerse espacios de vivienda exclusivos para ellos, derivando en una separación y diferenciación del resto de la población.

Por otra parte, en términos normativos, resalta el proceso de modificación de la Norma 26, lo que entre otras cosas permitirá el incremento del techo de financiamiento otorgado por el INVI que resulta necesario ante el aumento en los costos de la construcción. De esta manera, podrá ser financiado el total de metros cuadrados de las viviendas, permitiendo que no queden excedentes de obra o remanentes que al no ser cubiertos por los créditos otorgados deban ser asumidos por quienes adquieren la vivienda, como sucede ahora.

No obstante, bajo la actual administración se han presentado algunas limitaciones en la adquisición de suelo para la construcción de vivienda. Cabe aclarar que existen cuatro mecanismos para ello: la expropiación; la desincorporación, que se realiza sobre suelo de propiedad del Gobierno de la Ciudad; la compra-venta de suelo, para lo cual se establece un monto máximo que el Instituto puede pagar por metro cuadrado; y la aportación, que consiste en la compra de suelo por parte de las organizaciones sociales, quienes lo aportan en un fideicomiso al Instituto con el fin de que este pueda otorgar los recursos para la edificación. Sin embargo, según lo indicado por los funcionarios del Instituto, existe una carencia de suelo ocasionada tanto por el encarecimiento de este bien ante la alta demanda a la que ha dado lugar el crecimiento poblacional, como por la falta de recursos financieros para su adquisición. Esto último se ve agravado por el hecho de que bajo la actual administración han tenido que pagarse compromisos

adquiridos por la anterior, además de que en el presente ejercicio fiscal no fue autorizado presupuesto para compra de suelo.

Ante esta situación, durante los ejercicios 2019 y 2020 solo se adquirieron cinco predios, se ha dispuesto de 100 predios heredados de la administración pasada y los demás se han obtenido a través de los otros mecanismos. Por ejemplo, los predios para el desarrollo de proyectos especiales como el de vivienda indígena, la rehabilitación de vivienda en el Centro Histórico y Tacubaya se ha obtenido a partir de expropiación y desincorporación. De manera que las limitaciones en la compra de suelo no han afectado de manera considerable la producción de vivienda social. Para 2022, no obstante, se tiene planeado adquirir 20 predios con un costo total de 227 millones de pesos.

Tabla 35. Adquisiciones realizadas durante los ejercicios 2019 y 2020

Año	Inmueble	Superficie (m2)	No. de viviendas	Costo de adquisición	Costo por m2
2019	Av. Taller No. 21, Colonia Paulino Navarro; Alcaldía Cuauhtémoc	394.67	26	\$14,723,890	\$37,306.00
2019	Zapotla No. 47, Colonia Barrio La Asunción, Alcaldía Iztacalco	611.53	36	\$4,800,000	\$7,849.16
2019	Calle 11 No. 295, Colonia Prohogar; Alcaldía Azcapotzalco	400	29	\$4,900,000	\$12,250.00
2020	Provenir No. 226 (Ant. Carril que divide la Mz. 74 de la Mz. 75), Mz. 74 Lt. 22 y 24, Colonia Ampliación Los Olivos, Alcaldía Tláhuac	10,000.00	330	\$50,000,000	\$5,000.00
2020	Magnolia No. 158, Colonia Santa María La Ribera. Alcaldía Cuauhtémoc	380.00	19	\$2,000,000	\$5,263.15

Fuente: INVI

Por su parte, y de acuerdo con los funcionarios del INVI entrevistados, una de las principales dificultades que ha enfrentado la administración actual con las empresas desarrolladoras de vivienda ha sido garantizar el cumplimiento de la normatividad para dar inicio a la obra. Las empresas estaban habituadas a comenzar trabajos de edificación sin contar con los requisitos exigidos, tales como el aviso de obra y el padrón de beneficiarios con sus respectivos expedientes. El encauzamiento de la operación del programa hacia el cumplimiento de estas reglas, sin embargo, ha incidido en la inversión de mayor tiempo en los procesos de obra. Sumado a esto, la culminación de las obras ha sufrido retrasos debido a la suspensión de actividades por parte de los desarrolladores durante al menos tres meses a causa de la emergencia sanitaria.

También se han reconocido algunas problemáticas con las organizaciones sociales que solicitan los créditos ante el Instituto. En primer lugar, se argumenta que estas últimas han crecido de manera considerable, lo que les ha permitido ejercer fuertes mecanismos de presión. Además, en diversas ocasiones los recursos han sido otorgados a las organizaciones de manera inequitativa, por lo que se termina privilegiando solo a las empresas constructoras con las que estas se articulan. Por esta razón, la administración 2018-2024 ha favorecido en mayor medida a los beneficiarios directos que a las organizaciones de la sociedad civil. No obstante, es importante tener en cuenta que una de las razones de la conformación de estas organizaciones era conseguir la colectivización de los créditos, evitando su otorgamiento individualizado como lo demandaban los organismos multilaterales; además constituían un apoyo organizacional para la población en su objetivo de tener vivienda.

Una de las principales quejas de la población respecto al Programa es la dificultad para ingresar al mismo. La Bolsa de Vivienda<sup>25</sup> ha estado en un proceso de depuración desde 2016 que llevó a cerrar el registro de nuevos solicitantes desde ese año, lo que dificulta el ingreso al Programa. En 2019 ingresaron 814 solicitantes y en 2020 solo 265 como casos de excepción canalizados por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y/o por acuerdos de la Jefatura de Gobierno.<sup>26</sup> También se han presentado diversas quejas relacionadas con las falsas ofertas de vivienda que realizan terceros a nombre del Instituto, sobre todo a través de las redes sociales. Ante esta situación, el INVI ha realizado campañas de sensibilización, informando que los proyectos desde su inicio tienen asignados los beneficiarios, por lo que no se realizan ofertas de adjudicación posteriores. De igual forma, se asesora a la población para levantar denuncias en torno a estas dinámicas de fraude (entrevista a funcionarios del INVI, 18 de noviembre de 2021).

Finalmente, respecto a la accesibilidad a la información del Programa, además de lo mencionado para el Programa de Mejoramiento de Vivienda, que también aplica en este caso, es importante mencionar que los funcionarios del Instituto señalaron como aspecto adicional que en los lugares donde se llevan a cabo las obras de construcción se colocan mantas y códigos QR que permiten ubicar y tener datos básicos sobre las edificaciones que están siendo desarrolladas por el INVI. Esto último busca, entre otras cosas, evitar que se haga un uso irregular de la información en torno a las obras en proceso y contribuir a la transparencia de la información.

### *Resultados*

Después del considerable incremento en el número de acciones durante 2018 para reparar los daños ocasionados por el sismo del año anterior, desde 2019, comenzando el nuevo gobierno, los créditos autorizados han disminuido, así como también las viviendas terminadas con sistemas de sustentabilidad, que en especial se redujeron en un 37% en 2020, lo que pudo deberse a las limitantes para continuar con las actividades de construcción derivados de la pandemia. En contraste, resalta el incremento de las ABS tanto por capacidad de pago, como para la implementación de sistemas de sustentabilidad, el cual en 2020 fue de 45% y 71% respectivamente. Lo que deja ver que se está colocando un mayor enfoque en el otorgamiento de ayudas que en el de créditos. Finalmente, cabe mencionar que la terminación de viviendas con sistemas de sustentabilidad estuvo por debajo de la meta trazada durante los dos primeros años de la actual administración (estas metas fueron de 2,668 en 2019 y 2,673 en 2020). La entrega de ABS para sustentabilidad también se ubicó por debajo de la meta en 2019 y lo mismo sucedió con los créditos autorizados en 2020. No obstante, el otorgamiento de ambas ABS superó la meta en el año 2020.

---

<sup>25</sup> Los ciudadanos pueden registrarse en el Instituto para ser incorporados en algún proyecto de vivienda, de esta manera ingresan a la Bolsa de Vivienda. También, pueden solicitar un financiamiento para su propio proyecto habitacional, con lo cual entran a la Bolsa de Proyectos.

<sup>26</sup> Información proporcionada por el INVI mediante respuesta emitida el 10 de diciembre de 2021 a una solicitud de información. En esta respuesta también se menciona que algunas de las razones para realizar la depuración de la Bolsa de Vivienda fueron: la ausencia de aportes para el ahorro por parte de los solicitantes debido a fallecimientos e insolvencia económica; el retiro total de los depósitos e intereses del sistema de ahorro; el desistimiento de algunas personas debido a los prolongados períodos de espera para la asignación de una vivienda o el surgimiento de otras alternativas de respuesta a su demanda de vivienda; la actualización de datos; y el no pago del excedente de obra y/o gastos inherentes al proyecto.

Tabla 36. Acciones anuales del Programa Vivienda en Conjunto, 2018-2020\*

Acciones	2018	2019	2020
Créditos autorizados	4,838	2,236	2,147
Viviendas con sustentabilidad	2,495	2,447	1,529
ABS por capacidad de pago	1,298	1,582	2,301
ABS para sustentabilidad	1,756	1,500	2,565
<b>Total</b>	<b>10,387</b>	<b>7,765</b>	<b>8,542</b>

\*No se incluyen las ABS para pago de renta, pues estas se analizan en el apartado del Programa de Otorgamiento de ABS para pago de renta.

Fuente: Informes de Gestión Anuales INVI 2018-2020. La información de las ABS fue tomada de la respuesta dada por el INVI el 3 de marzo de 2021 a una solicitud de información.<sup>27</sup>

Por su parte, de acuerdo con los Informes de Gestión Anual del INVI, en 2020 fueron entregadas 2,364 viviendas. Esto significó un incremento del más del 50% frente a las 1,532 viviendas otorgadas en 2019, aunque sigue siendo una cantidad menor a las 3,409 viviendas otorgadas en 2018. Es importante mencionar que mientras que en 2018 el 87% de los beneficiarios pertenecían a grupos vulnerables de atención prioritaria (madres solteras, jefas de hogar, adultos mayores y personas con capacidades diferentes), en los dos primeros años de la administración actual este porcentaje se redujo, ubicándose en 68%, lo que llama la atención si se tienen en cuenta el énfasis del actual gobierno en la atención a la población vulnerable. Por último, las Alcaldías en las que se han entregado el mayor número de viviendas han cambiado en el tiempo. En 2020 los inmuebles fueron entregados principalmente en Cuauhtémoc (43%), Iztacalco (39.4%) y Miguel Hidalgo (27.1%); mientras que en 2019 se otorgaron sobre todo en Azcapotzalco, Gustavo A. Madero y Benito Juárez; y en 2018 en Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez e Iztapalapa.

Es importante mencionar que el hecho de que el Programa se ejecute en determinadas Alcaldías o unidades territoriales está condicionado a que se disponga de lugares que cumplan con las condiciones de factibilidad de suelo, disponibilidad de agua y demás servicios básicos para poder construir; por esto no existe un margen de acción muy amplio sobre en qué Alcaldías se puede realizar vivienda. En Milpa Alta, por ejemplo, no se han otorgado créditos porque hay diversos obstáculos para la construcción de inmuebles, tales como la presencia de terrenos ejidales (entrevista con funcionarios del INVI, 18 de noviembre de 2021).

### *Observaciones y propuestas*

<sup>27</sup> Cabe mencionar que se encontraron algunas discrepancias que no fue posible clarificar completamente, entre los datos disponibles en los Informes de Gestión y los proporcionados en la respuesta del INVI el 3 de marzo de 2021 a una solicitud de información realizada por Evalúa. Sin embargo, para efectos de esta evaluación, se tomaron los datos de créditos autorizados y viviendas con sustentabilidad presentados en los Informes al tener más concordancia con las metas y otra información relacionada con el Programa.

Uno de los aspectos que llama la atención sobre el desempeño del Programa Vivienda en Conjunto en el período 2018-2020, que abarca el final de la administración anterior y el inicio de la nueva, es que los créditos autorizados han mostrado una tendencia a reducirse, mientras que el número de ABS para capacidad de pago otorgadas tienden a incrementarse. Esto se ha visto reflejado tanto en las metas anuales como en las acciones efectivamente realizadas. Se puede decir entonces, que la actual administración, hasta el momento, ha puesto un mayor énfasis en el otorgamiento de ayudas que en el de créditos. De igual forma, resulta relevante el hecho de que el presupuesto siguió una tendencia decreciente durante el inicio del actual gobierno, lo que hasta cierto punto puede deberse a que en el 2018 el presupuesto fue especialmente alto. No obstante, es relevante conservar e incluso incrementar el nivel de los recursos para continuar de manera adecuada con las acciones del Programa, así como satisfacer necesidades apremiantes para el funcionamiento del mismo como la compra de suelo.

Como aspectos positivos de la operación del Programa bajo la actual administración resaltan la garantía más estricta del cumplimiento de la normatividad por parte de los desarrolladores; el incremento del techo de financiamiento gracias a la modificación de la Norma 26; y la mayor utilización de otros mecanismos para la obtención de suelo, como la expropiación y la desincorporación, ante la falta de recursos para su compra, aunque como se mencionó anteriormente, es fundamental que se asignen recursos para la adquisición de predios. De igual forma, el importante incremento de las viviendas entregadas en 2020 constituye un aspecto favorable en el contexto de la pandemia, por lo que se espera que pueda continuarse esta tendencia ascendente. Por último, se evidencia un esfuerzo por atender a ciertos grupos poblacionales con vulnerabilidades específicas como la población indígena; no obstante, y dado que por las limitaciones presupuestales no se puede atender a todos los integrantes de estos grupos, resulta importante hacer explícita la manera en la que son elegidos e incluidos en el Programa.

Finalmente, es necesario llamar la atención sobre algunos aspectos que requieren ser revisados. En primer lugar, e igual que en el caso del Programa Mejoramiento de Vivienda, varias de las metas fijadas no se han alcanzado en los últimos años, por lo que es recomendable revisar las metas y las acciones, con el fin de ajustarlas para lograr mejores resultados. Por otra parte, la restricción en el registro a la Bolsa de Vivienda constituye una limitante importante para el acceso al Programa, en consecuencia, y ya que el proceso de depuración ha avanzado durante varios años, es importante abrir el registro a una mayor cantidad de población lo más pronto posible. Por último, si bien los objetivos y liderazgos de algunas organizaciones sociales que participan en el Programa pueden haberse desvirtuado, se recomienda contribuir al fortalecimiento del papel original de estas organizaciones en cuanto a la colectivización del crédito, acompañar los ajustes a los que haya lugar para reducir sus vicios de funcionamiento y apoyar su función dentro del Programa.

### III.2.4 Programa de Otorgamiento de Ayudas de Beneficio Social para Pago de Renta y Atención a Personas en Situación de Calle

#### *Presentación*

Este Programa incluye transferencias monetarias dirigidas a familias con bajos ingresos que se ven obligadas a desocupar su vivienda debido a que ella se encuentra en una situación de riesgo, ya sea afectada por una contingencia mayor o por la realización de acciones u obras públicas. Asimismo, el programa contempla ayudas dirigidas a familias que se encuentran en situación de calle.

### *Diseño*

En términos de diseño, el cambio más importante en el otorgamiento de Ayudas de Beneficio Social (ABS) para pago de renta es su establecimiento como programa independiente en 2021, ya que desde su surgimiento en el año 2001 y hasta el 2020 constituyó una estrategia del Programa de Otorgamiento de Ayudas de Beneficio Social a personas beneficiarias del Programa Vivienda en Conjunto. La razón principal de este cambio fue permitir que ya no fuera necesario pertenecer al Programa de Vivienda en Conjunto para ser beneficiario, como sí sucede con las demás ABS asociadas a este último. De igual forma, en noviembre de 2021 y en el marco del Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas que Viven en Situación de Calle, se agregó al Programa un componente específico de atención en materia de vivienda a personas en situación de calle.

De acuerdo con las reglas de operación, se identifica como problema social a atender por el Programa los impactos generados por desastres sobre la población que vive en condiciones de alta marginación. En dichas reglas, hay un reconocimiento sustentado de que la Ciudad de México es altamente susceptible a desastres de tipo hidrometeorológicos, especialmente inundaciones, y a la vulnerabilidad del medio físico al fracturamiento. También se resaltan como problemáticos los hundimientos del terreno y la formación de grietas debido a la extracción de agua subterránea, así como el riesgo por fenómenos geológicos, especialmente de tipo sísmico. Se argumenta que es importante atender esta problemática en la medida en que dichos desastres tienen un elevado nivel de afectación sobre las viviendas en zonas altamente marginadas y, por lo tanto, sobre la población vulnerable que las habitan. Para el ejercicio de 2021 también se reconoce como problema social el crecimiento y la magnitud actual de la población en situación de calle. Sin embargo, no se consideran otros riesgos que han comenzado a tomar relevancia en torno al acceso a la vivienda, como los derivados de la crisis sanitaria y socioeconómica ocasionada por el Covid-19.

Llama la atención además que el diagnóstico que se presenta en las reglas de operación del programa no describe la problemática concerniente a las familias cuyas viviendas sufren otro tipo de riesgos, como los estructurales y las afectaciones por una contingencia mayor o por acciones u obras públicas, los que también hacen parte de la población que debe ser atendida. Tampoco se dan cifras aproximadas acerca de la cantidad de viviendas y familias que se encuentran en las situaciones de riesgo y contingencia mencionadas.

El objetivo y la estrategia general se presentan como sigue: “crear mecanismos para asegurar el derecho de la población de la Ciudad de México (en especial aquella con bajos o muy bajos ingresos) a una vivienda adecuada, mediante una transferencia monetaria, que contribuye a salvaguardar la integridad de familias al facilitar la desocupación de su vivienda calificada en riesgo o afectada por alguna contingencia mayor, o por la desocupación del sitio para la ejecución de acciones u obra pública, o se encuentran en situación de calle” (p. 10); este apoyo se daría por

tiempo indeterminado, hasta brindar una solución definitiva a la demanda de vivienda. El objetivo y la estrategia se encuentran entonces en correspondencia con el problema social identificado, lo que es un indicio de que el Programa es pertinente para hacer frente a este último. En los objetivos y acciones específicas también se menciona el monto estimado y la periodicidad de la ayuda para pago de renta, así como su correspondencia con el presupuesto autorizado, lo que indica que son concretos, alcanzables y medibles.

Es importante señalar algunos cambios en la población objetivo, las metas y los montos de las ayudas desde antes de la conversión de las ABS en Programa y una vez realizada esta modificación. En 2020 y 2021 la población objetivo se fijó en 2,228 personas, siendo este el promedio de personas atendidas anualmente desde 2007. No obstante, este valor parece reducido si se considera que al menos 31,763 de las viviendas habitadas por quienes se encuentran registrados en el Programa Vivienda en Conjunto con el fin de obtener un crédito de vivienda son precarias y representan un riesgo importante para las familias que viven actualmente en ellas, y al menos 2,714 se encuentran en situación de alto riesgo. A esta cifra, además, habría que sumarle el número de familias que se encuentran habitando inmuebles en situación de riesgo o en otra contingencia pero que no se encuentran registradas en dicho Programa.

En cuanto a las metas iniciales, a lo largo de cada año, excepto en 2019, estas fueron incrementadas para atender situaciones particulares. En 2018, por ejemplo, durante la segunda mitad del año la meta se aumentó en un 30% (pasando de 1,900 a 2,482 ayudas), y se añadió la entrega de 15,000 ayudas de entre 3,000 y 4,000 pesos en promedio a las familias afectadas por el sismo de 2017 para el pago de renta. En 2021, desde el inicio del nuevo programa, se planteó una meta 22% más alta que la de los últimos tres años (de 1,900 se pasó a 2,315 ayudas) y en noviembre se sumó la entrega de 15 ayudas de 1,000,000 pesos cada una para familias en situación de calle. Aunque cabe mencionar que no es muy clara la razón de seleccionar solo 15 personas beneficiarias y los criterios para su elección cuando, según los datos presentados en las reglas de operación, existen 6,754 personas en situación de calle, de las cuales 4,354 habitan el espacio público. Finalmente, respecto al monto de las ayudas entregadas, antes de la presente administración se entregaba una ayuda mensual de 1,900 pesos en promedio, mientras que bajo el actual gobierno se estableció un rango cuyo límite inferior es de 1,500 pesos y el superior ha oscilado anualmente entre 3,000 y 5,000 pesos, es decir que se ha incrementado la cantidad de dinero que se puede otorgar por ayuda.

Ocurrieron también algunos cambios en los requisitos de acceso a las ayudas. En 2018 y 2019 tener un ingreso de hasta 5 VSMD constituía una condición para acceder a todas las ABS del Programa Vivienda en Conjunto (del que hacían parte las ayudas para el pago de renta). En 2020 no se especifica un requisito en términos de ingresos, pero se indica que para la selección de la población beneficiaria se aplicará un criterio de focalización, debido la insuficiencia de recursos con los que cuenta el programa, de manera que solo se dará atención a la población acreditada por el Instituto que cuente con ingresos de hasta 3 VSMD y/o que tenga un alto o muy alto grado de vulnerabilidad. Finalmente, en 2021, con el establecimiento de las ABS para pago de renta como programa, ya no se fija un requisito de ingreso mínimo ni una condición de pertenencia al programa de Vivienda en Conjunto para acceder a las ayudas, lo que hasta cierto punto puede facilitar el acceso al programa.

## Operación

El Programa comenzó la actual administración con un presupuesto aprobado de 57 millones de pesos en 2019. En 2020 el presupuesto aprobado disminuyó un 17.8%, pero a lo largo del año este fue incrementado debido a la contingencia sanitaria, de tal manera que al final del período se ejercieron 50 millones de pesos, una cifra muy similar a la del ejercicio anterior. En 2021, con el establecimiento de las ABS para pago de renta como programa independiente, el presupuesto aprobado se incrementó considerablemente en un 53.2%, llegando a los 71.7 millones de pesos. No obstante, la meta de ayudas de renta a entregar este año (2,315 ayudas) es solo 6.8% mayor a la cantidad efectivamente otorgada en 2020 (2,167 ayudas), por lo que posiblemente el incremento del presupuesto se vea reflejado en la entrega de apoyos por un valor más alto.

Tabla 37. Presupuesto aprobado y ejercido 2019-2021

Año	Presupuesto aprobado (pesos)	Presupuesto ejercido (pesos)
2019	57,000,000	51,728,500
2020	46,848,000	50,146,000
2021	71,760,000	

Fuente: Reglas de Operación y Evaluaciones Internas INVI 2019-2021

Además de la modificación en el presupuesto, la operación de las ABS para pago de renta también tuvo que ser ajustada en 2020 ante las condiciones de la pandemia. En ese sentido, se tomaron medidas sanitarias como fomentar el trabajo a distancia, así como disminuir el número de personas atendidas por día y el horario de atención, lo que inevitablemente ocasionó una disminución en la demanda de ingreso al Programa. Sin embargo, el Instituto también reporta que se utilizaron otros mecanismos para la incorporación de beneficiarios, como el uso de correo electrónico y de plataformas de videoconferencia, y la atención telefónica. Además, aunque alrededor de un 30% de servidores públicos dejaron de asistir presencialmente, se conformaron grupos de trabajo que se alternaron para laborar de manera presencial y a distancia, lo que permitió eficientar los procesos (INVI, 2021b).

Cabe resaltar también, que para obtener la ABS para pago de renta por alguna de las condiciones de riesgo señaladas en el Programa, las personas solicitantes, además de desocupar la vivienda, deben contar con ciertos documentos que certifiquen la situación de riesgo. Si se trata de riesgo estructural, el solicitante debe encontrarse en el padrón de ocupantes originales del inmueble expropiado por riesgo estructural en favor del INVI. En el caso de riesgo hidrometeorológico, geológico o físico-químico, la persona debe presentar una serie de documentos expedidos por la Alcaldía correspondiente, entre ellos, el dictamen u opinión técnica que califique el grado y tipo de riesgo. No obstante, y de acuerdo con lo manifestado por los funcionarios del INVI, uno de los principales obstáculos con los que se enfrenta la población para acceder al Programa es la acreditación de estos requisitos, pues suele haber dificultades para documentar la existencia de los riesgos que afectan sus viviendas.

## Resultados

En 2018 fueron otorgadas 2,167 ABS para pago de renta, además de 34,732 ABS dadas a las personas afectadas por el sismo de 2017. En 2019 se presentó una ligera reducción en las ayudas, aunque en 2020 se volvieron a otorgar 2,167 ABS. Si además se tiene en cuenta que entre 2013 y 2018, que corresponde al período de gobierno anterior, se entregaron en promedio 1,959 apoyos anuales para pago de renta, se puede decir que no han existido cambios relevantes en el número de ayudas otorgadas durante los dos últimos años que corresponden a la actual administración. Aunque en 2021, si bien aún no hay resultados definitivos al ser el año en curso, podría esperarse un incremento importante, si se considera el aumento del presupuesto y de la meta trazada. Adicionalmente, cabe mencionar que durante los dos últimos años, se cumplió e incluso superó la meta de 1,900 y 2,065 ayudas entregadas, respectivamente.

Durante el período 2018-2020, la mayor proporción de las ayudas para pago de renta fueron otorgadas a quienes se le expropió su vivienda por alto riesgo estructural, lo que probablemente tuvo relación con la gran cantidad de viviendas afectadas por el sismo de 2017; y a quienes desocuparon los campamentos en los que habitaban, debido a las políticas gubernamentales aplicadas en ese sentido.<sup>28</sup> Sin embargo, en 2020 disminuyó la proporción de apoyos entregados por la primera razón y aumentó levemente la segunda, así como los otorgados por acciones de Gobierno, casos vulnerables y expropiaciones. Durante el período observado, las ABS por reubicación por obras viales han sido entregadas en su mayoría a las personas afectadas por las obras del Eje 5 Poniente.<sup>29</sup>

Tabla 38. Número y porcentaje de beneficiarios de las ABS para pago de renta, por tipo de riesgo o contingencia, 2018-2020

Tipo de riesgo o contingencia	2018		2019		2020	
	Benefic.	Part. (%)	Benefic.	Part. (%)	Benefic.	Part. (%)
Riesgo hidrometeorológico, geológico y físico-químico	255	11.8	257	13.0	254	11.7
Riesgo estructural (expropiados)	994	45.9	858	43.3	801	37.0
Campamentos	598	27.6	566	28.6	734	33.9

<sup>28</sup> En el Informe de Gestión Anual de 2018 se aclara que se trata de familias que “habitaban en campamentos y desocuparon sus módulos, algunos en inmuebles que son parte del universo inmobiliario del INVI y otros ubicados en vialidades”. Muchos son del Programa Emergente para el retiro de campamentos de damnificados por el sismo de 1985.

<sup>29</sup> Cabe mencionar que la razón por la que son entregadas las ABS generalmente determina el tipo de solución de vivienda definitiva que se puede ofrecer. Cuando se trata de vivienda con riesgo estructural, “la solución de vivienda que se le puede otorgar a la persona es una reubicación, es decir, la asignación de una vivienda en algún proyecto de construcción o reconstrucción de la vivienda en caso de ser viable”. Cuando se trata de campamento “en función de las condiciones del predio y el número de familias involucradas en el campamento se provendría el desarrollo de un proyecto de construcción de vivienda” (INVI, 2021b, p. 30).

Programa normal (acciones de Gobierno, casos vulnerables y expropiaciones)	320	14.8	211	10.7	292	13.5
Reubicación por obras viales			88	4.4	86	4.0
<b>Total</b>	<b>2,167</b>	<b>100</b>	<b>1,980</b>	<b>100</b>	<b>2,167</b>	<b>100</b>

Fuente: Informes de Gestión Anual INVI

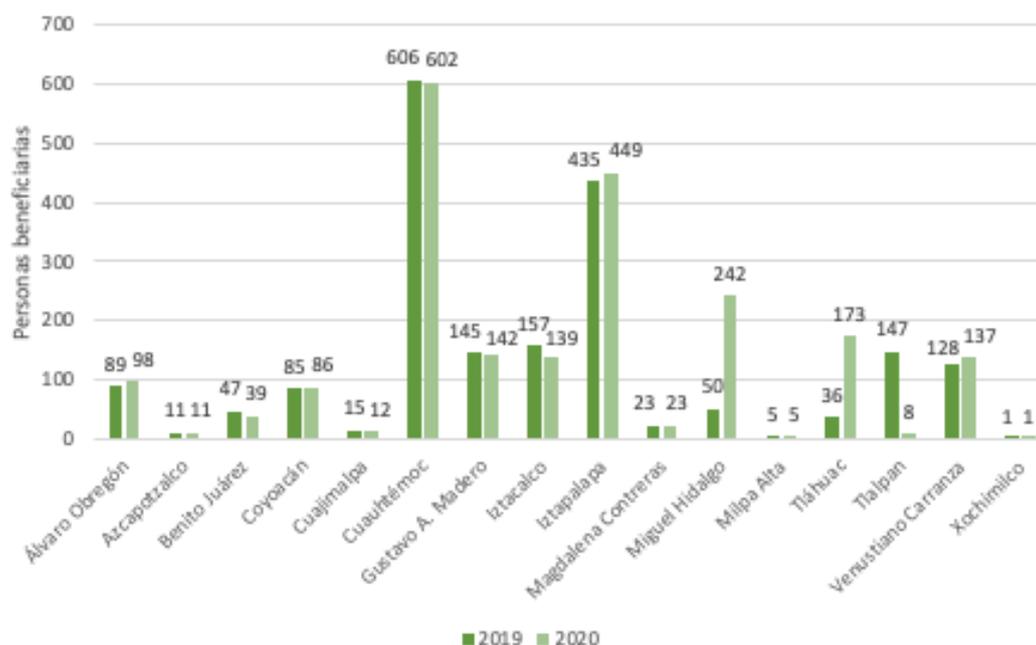
Un aspecto que vale la pena resaltar, es que las ABS para pago de renta se han usado como complemento de ciertas políticas o medidas implementadas por el Gobierno. Por ejemplo, entre 2020 y 2021, y de acuerdo con el Informe de Gestión Anual 2020 del INVI y entrevistas sostenidas con los funcionarios de esta institución, algunos de los grupos poblacionales atendidos fueron:

- Beneficiarios del proyecto Ciudad Perdida de Tacubaya: En la segunda mitad de 2020 se entregaron ayudas de renta por un valor de 4,000 pesos mensuales a 183 de los 648 beneficiarios de este proyecto.
- Familias afectadas por la recuperación de Suelo de Conservación en Tláhuac: Por acuerdo entre los afectados y la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México, se otorgó apoyo de renta durante 3 meses a 41 familias que se encontraban en Suelo de Conservación en dicha Alcaldía y que fueron desalojadas por la Secretaría en febrero de 2020.
- Víctimas del incidente de la línea 12 del Metro: Se ha entregado apoyo para pago de renta mensual a 30 familias afectadas por este incidente.

Sin embargo, y especialmente en el caso de las familias afectadas por la recuperación de Suelo de Conservación, sería importante revisar la efectividad de entregar apoyos para pago de renta solo por unos meses para solucionar el problema de vivienda que se agrava cuando las familias sufren contingencias como las mencionadas.

Por otra parte, en 2019 y 2020, la mayor cantidad de beneficiarios se concentraron en Cuauhtémoc, que es una Alcaldía con importantes problemas en cuanto a riesgo estructural, e Iztapalapa. No obstante, durante 2020, se incrementaron casi 5 veces los beneficiarios de las Alcaldías Miguel Hidalgo y Tláhuac, lo que indica que la atención se diversificó incursionando con más ayudas en otras Alcaldías. Mientras tanto, en Tlalpan los beneficiarios disminuyeron en un 95%.

Gráfica 2. Personas beneficiarias del Programa de Otorgamiento de Ayudas de Beneficio Social para pago de renta, por Alcaldía, 2019-2020



Fuente: Evaluación interna ejercicio 2020 INVI

Finalmente, cabe mencionar que del total de personas que recibieron ABS para pago de renta en 2019, el 2% recibió solución definitiva de vivienda; mientras que en 2020 este porcentaje fue 7%, es decir que solo 153 de los 2,167 beneficiarios de las ABS en 2020 dejaron de recibir la ayuda para pago de renta porque les fue entregada una vivienda. Las alcaldías con la mayor proporción de personas que recibieron solución de vivienda durante el ejercicio 2020 fueron Iztacalco (39%), Tláhuac (38%) y Benito Juárez (26%). El porcentaje de entrega de soluciones de vivienda, no obstante, sigue siendo bastante bajo, lo que implica que hay menos posibilidad de dejar de entregar el apoyo a algunas personas para que lo puedan recibir otras.

### *Observaciones y propuestas*

El hecho de establecer las Ayudas de Beneficio Social para el pago de renta como un programa independiente en 2021 constituyó una buena medida para clarificar y ampliar las condiciones de acceso a dichos apoyos. Sumado a esto, el aumento del presupuesto en más del 50% también contribuye a que se pueda ampliar el número de personas atendidas, lo que resulta fundamental si se considera que aún es pequeña la cantidad de beneficiarios comparado con el universo poblacional que puede requerir esta ayuda.

Por otra parte, si bien resalta el hecho de que las ayudas para pago de renta han sido usadas para atender a población vulnerable y afectada por diversas contingencias, esto se realiza bajo condiciones especiales. En primer lugar, suele estar sujeto a decisiones de las entidades gubernamentales ante circunstancias emergentes que requieren atención o al establecimiento de acuerdos con dichas autoridades, como fue el caso de las personas afectadas por la recuperación del Suelo de Conservación, por lo que quienes no lleguen a estos acuerdos no podrían reclamar la obtención del beneficio del Programa como un derecho. En segundo lugar, estos apoyos suelen ser por tiempo reducido, por lo que no está muy claro qué sucede con las familias después de que dejan de recibir las ayudas.

A esto se suma que en la identificación del problema o diagnóstico que se presenta en las reglas de operación, el énfasis esté puesto en el riesgo hidrometeorológico como el asunto central, aunque según la proporción del tipo de ayudas para pago de renta que se han brindado en los últimos tres años, a lo que se ha dado mayor atención es al riesgo estructural y la situación de los campamentos, ambos relacionados con los fuertes sismos ocurridos en la ciudad. E incluso durante 2020, las ayudas por acciones de Gobierno, casos vulnerables y expropiaciones superaron las otorgadas por riesgos hidrometeorológicos. Además, no se incluye otro tipo de riesgos como los sanitarios, lo que sería importante, ya que, como se observó en el apartado de diagnóstico, la crisis sanitaria y económica actual ocasionada por el COVID-19 disminuyó la capacidad de muchos hogares para el pago de la renta, aumentando así el riesgo de desalojo. En consecuencia, se recomienda realizar un diagnóstico que permita identificar con más precisión aquellas problemáticas que requieren mayor atención o incluso las que empiezan a tomar fuerza, para así establecer e incluir en el Programa de manera más definida y acertada la población objetivo y realizar una mejor planeación inicial sobre los recursos.

Por otra parte, no es muy clara la razón de añadir al Programa el componente de atención a personas en situación de calle, dado que las ayudas que se propone brindar a este grupo poblacional no son para el pago de renta, sino para solución definitiva de vivienda. Esto último, puede ocasionar nuevamente algunas confusiones respecto al objetivo del Programa, a lo que se suma el hecho de que no se especifican las reglas o criterios de selección de las 15 personas en situación de calle que serán beneficiadas. Por tal razón se recomienda reconsiderar la pertinencia de incluir en el Programa otro tipo de ayudas no dirigidas al pago de renta.

Otro aspecto que es necesario tener en cuenta es el bajo porcentaje de entrega de soluciones de vivienda, lo que dificulta la liberación de espacios dentro del programa para que otras personas puedan tener acceso al mismo. Si bien es cierto que este es un asunto complicado de solucionar, eventualmente pueden evaluarse algunas alternativas que permitan liberar recursos.

### III.2.5 Programa Social Rescate Innovador y Participativo en Unidades Habitacionales (RIPUH)

#### *Presentación*

El Programa Social Rescate Innovador y Participativo en Unidades Habitacionales (RIPUH) es un programa creado en 2001 que prevalece hasta la administración 2018-2024. Desde su inicio fue adjudicado a la Procuraduría Social de la Ciudad de México, quien sigue siendo la instancia encargada de la ejecución del programa. A diferencia de otros programas relacionados con vivienda, éste se enfoca en el apoyo a mantenimiento de unidades habitacionales de interés social y popular y se caracteriza por el componente de participación social que requiere para su implementación, ya que el ejercicio del apoyo solo puede realizarse por medio de decisiones tomadas en asamblea y para el beneficio común.

#### *Diseño*

El RIPUH tiene como objetivo promover el rescate y la revalorización de las Unidades Habitacionales de Interés Social y Popular (UHISyP), mediante la rehabilitación, reconstrucción, mantenimiento, mejoramiento e innovación de sus áreas y bienes de uso común, a través de la organización condominal y la corresponsabilidad social entre el Gobierno y ciudadanía. Bajo este objetivo, el programa se encuentra alineado al marco normativo tanto internacional como local, de manera que toma en cuenta la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Constitución mexicana, la Constitución Política de la Ciudad de México, la Ley de Vivienda del Distrito Federal y la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. Además, dada la población que atiende, este programa contribuye a la línea de acción de Ciudad de Derechos estipulada en el programa de gobierno de la administración en turno.

La problemática a la que está abocado el programa es el deterioro físico de los inmuebles, equipamiento urbano y áreas de uso común de las unidades habitacionales, ya que éstos afectan tanto la convivencia social como la calidad de vida de las personas, particularmente a los grupos vulnerables y la infancia. A pesar de que en diversas unidades existe una organización condominal para la gestión de necesidades y problemáticas, ésta no es suficiente puesto que en ocasiones los habitantes carecen de recursos necesarios. En definitiva, el programa es pertinente puesto que el mantenimiento de unidades es fundamental para asegurar el buen estado de la vivienda. Si bien, por una parte, el deterioro físico afecta la habitabilidad de las unidades y por lo tanto vulnera una de las condiciones fundamentales del derecho a la vivienda adecuada, también él expone a quienes las habitan a diversos riesgos, como fue evidente tras las consecuencias de los sismos del 2017.

Inicialmente la población objetivo del programa era la que vivía en las unidades habitacionales; sin embargo, los sismos de 2017 marcaron un antecedente importante para extender la atención de este programa a los conjuntos vecinales reconstruidos después de los sismos de 1985 y aquellos condominios dañados durante el 2017. Lo anterior ha tenido un impacto en el aumento del universo de población objetivo. Según las Reglas de Operación 2021 del programa, en 2016 el universo era de 1,628 unidades habitacionales con 102, 798 viviendas y una población potencial de 349, 513 habitantes. Sin embargo, en 2019 y 2020 se incorporaron los conjuntos que fueron reconstruidos después de los sismos de 1985. Esto se tradujo en la incorporación de 2,000

edificaciones plurifamiliares con 45,000 viviendas ubicadas principalmente en las Alcaldías Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Gustavo A. Madero. De igual manera se sumó al universo de posibles beneficiarios los condominios dañados por los sismos de 2017.

### *Operación*

El financiamiento del programa RIPUH proviene de fondos públicos y durante el tiempo que ha estado en operación ha tenido un cambio significativo en el apoyo otorgado. De acuerdo a las reglas de operación y a la entrevista sostenida con una funcionaria de PROSOC (30 de agosto de 2021), inicialmente el programa otorgaba un apoyo de 400 pesos por unidad privativa; posteriormente de 2011 a 2013 el apoyo aumentó a 600 pesos y de 2014 a 2018 a 900 pesos. La actualización de 2019 a 2021 fue de un aumento de más del triple del apoyo, pues ahora se otorgan 3,000 pesos por unidad privativa. De igual manera, la funcionaria pública entrevistada para esta evaluación señaló que durante los gobiernos anteriores se creó un padrón de más de treinta empresas que podrían hacerse cargo de las obras, lo cual concentró la aplicación de recursos. De ello derivó un retraso en el ejercicio presupuestal del programa, particularmente entre 2017 y 2018. Se presume que lo anterior permitió el aumento en el monto de apoyo de manera que se puedan ejercer los recursos de manera efectiva.

Por otra parte, en la entrevista también se mencionó que a lo largo de los años han identificado que el programa fue fuertemente utilizado con fines clientelares a través de los grupos con intereses políticos que habitan las unidades habitacionales. Esta situación ha derivado en la dificultad de operar el programa con una participación social más equitativa y que responda a necesidades apremiantes y de interés común. A pesar de que el problema se encuentra identificado, han sido pocas todavía las estrategias para poder hacerle frente. Algunas acciones han sido tener mesas informativas para asesorar a las personas a la hora de votar en la asamblea o difundir casa por casa las acciones.

Otra dificultad de la operación del programa, ha sido la situación debido a la pandemia de COVID-19, la cual ha implicado realizar algunos ajustes al programa. Por una parte, se incorporó dentro de los apoyos la sanitización de espacios y medidas de apoyo para la prevención de contagios, pero la operación ha tenido dificultades, puesto que al ser un programa que se basa en la participación social a través de asambleas, las reuniones han sido limitadas para seguir las medidas preventivas. Aunque se ha tomado como alternativa tener asambleas virtuales, no se ha logrado una participación exitosa debido a la brecha digital que existe en las diferentes zonas atendidas y entre vecinos de una misma unidad.

En cuanto al acceso al programa, para el ejercicio de 2021 los requisitos definidos son: 1. Pertenecer a una unidad habitacional de interés social y popular o conjunto condominal de interés social, condominio dañado por el sismo de 2017 y conjunto no condominal de interés social. 2. Que la unidad habitacional de interés social y popular haya sido adquirida a un organismo público. 3. Tener una antigüedad de veinte años o más. 4. No haber sido beneficiada por más de tres ejercicios consecutivos. 5. En caso de que sean condominios dañados por los sismos de 2017 deberán ser habitados por población vulnerable y contar con un dictamen de daño estructural medio.

La información del programa está disponible de forma accesible en su página web; además en sus reglas de operación se mencionan los 4 indicadores utilizados para su evaluación: 1. organización social participativa; 2. corresponsabilidad en la ejecución del presupuesto participativo entre instancias de representación ciudadana y gobierno de la CDMX; 3. recursos ejercidos del programa RIPUH; y 4. porcentaje de asambleas realizadas y porcentaje de obras iniciadas en tiempo y forma.

### *Resultados*

En un informe de EVALUA 2015, se señaló como recomendación aumentar el presupuesto del programa para promover la participación colectiva e incrementar su cobertura. Este incremento es notorio de 2018 a 2019, periodo en el que pasó de tener 93 millones a 240 millones de pesos. Posteriormente entre 2020 y 2021, este presupuesto se ha mantenido estable. Cabe decir que, si bien de 2018 a 2019 hubo un incremento en la cantidad de unidades habitacionales atendidas pasando de 526 a 836, de 2019 a 2020 se redujo la cantidad a 611, lo cual mantiene relación con las limitantes que ha enfrentado el programa para su implementación durante la pandemia. También en este periodo se pasó de atender a 15 Alcaldías en 2019 a sólo 13 en 2020. Las que quedaron fuera son Cuajimalpa y Magdalena Contreras, además de Milpa Alta que no aplica para este programa ya que no cuenta con este modelo habitacional.

Otro de los cambios ocurridos en 2019, fue la incorporación del subprograma de cuadrillas, con el cual se atiende a unidades habitacionales de hasta 50 unidades privativas. Este subprograma responde a la necesidad de ajustar el presupuesto por unidad habitacional, dado que, al tener una menor cantidad de viviendas, el monto de apoyo no permitía cubrir los costos de las obras. Ante ello, con este subprograma se ha considerado apoyarlas con el tope presupuestal a costo directo. Se atendieron entonces, 63 unidades en 2019 y para 2020 el número cubierto se incrementó 2.7 veces, lo cual representó 168 unidades habitacionales.

Según los datos presentados en el tercer informe de gobierno de la administración 2019-2024, en el ejercicio 2020 la mayor cantidad de recursos se destinó a la Alcaldía Iztapalapa (\$ 43 607 850), seguida de Gustavo A. Madero (\$32 457 550), Cuauhtémoc (\$31 448 750) y Tlalpan (\$24 420 500). De igual manera, en el ejercicio 2020 se indica que 31% de los apoyos fueron destinados a obras de infraestructura hidráulica y sanitaria, 26% a pintura e impermeabilización, 16% a escaleras y herrería y 6% a acciones de cuidado del medio ambiente.

En cuanto al apoyo a unidades habitacionales dañadas por los sismos de 2017, han sido atendidas cinco unidades entre 2020 y 2021. Todas ellas se encuentran localizadas en la alcaldía Benito Juárez y se les han otorgado montos que van desde los 48,000 pesos hasta los 170,000 pesos para realizar obras relacionadas con las infraestructuras de gas e hidráulica, así como con albañilería e impermeabilización.

### *Observaciones y propuestas*

Si bien es un programa que proviene de administraciones anteriores, en lo que va de la actual, 2018-2024, se han realizado dos cambios: uno relacionado al universo de población beneficiaria y otro al monto de apoyo concedido. Con el primero, se integraron los conjuntos vecinales reconstruidos después de los sismos de 1985 así como condominios dañados por los sismos de

2017; y con respecto al segundo, el monto de apoyo por unidad privativa aumentó poco más del triple, pasando de 900 a 3,000 pesos. El aumento en el universo de población objetivo es beneficioso para tener un alcance mayor en el mejoramiento de las unidades habitacionales de la ciudad; sin embargo, sería pertinente evaluar el alcance que se puede tener en el tiempo para su sostenimiento a la luz del presupuesto disponible.

El mejoramiento resulta de suma importancia para que el derecho a la vivienda adecuada sea efectivo, ya que a través de éste se puede mantener o mejorar la habitabilidad, así como prevenir riesgos, sobre todo en construcciones que pudieran ser propensas a sufrir daños ante eventos como los sismos. Sin embargo, cabe decir que el tema de mejoramiento de unidades habitacionales se ha complejizado. Esto debido a que las viviendas con mayor antigüedad han tenido un deterioro significativo que va más allá de las áreas comunes y que implica cambios de infraestructura, como la hidráulica por mencionar un ejemplo. Este tipo de problemas identificados en el mejoramiento requiere de evaluaciones técnicas y presupuestos más altos que complejizan y dificultan el desarrollo de acciones numerosas en distintos conjuntos habitacionales. Si bien este problema ya es identificado por PROSOC, será un reto para el futuro del programa puesto que atender estas problemáticas requiere de mayores inversiones.

Por otra parte, debido al componente de participación social que es característico de este programa, es necesario fortalecer las acciones en pro de una participación más equitativa en la toma de decisiones de las unidades habitacionales de manera que las personas que no son partícipes de las redes clientelares puedan ser incluidas. Esto resulta importante en vías de garantizar que los recursos sean utilizados en las necesidades reales más apremiantes.

### IV.3 Acciones en el contexto de la pandemia

Además de las modificaciones y ajustes que se señalaron en los programas debido al contexto de la pandemia por COVID-19 y las respectivas restricciones, el gobierno de la Ciudad de México y las Alcaldías implementaron acciones diversas para atender sus impactos. En este apartado se recuperan aquellas acciones que de forma directa o indirecta se relacionan con la vivienda. La información que se presenta en este apartado está basada en el inventario de CONEVAL<sup>30</sup> y las presentaciones del gobierno de la Ciudad de México. También se llevó a cabo el análisis de un inventario de acciones sociales del 2020 implementadas por las Alcaldías recopilado por Evalúa. De este inventario solo se tuvieron en cuenta las acciones dirigidas a atender situaciones relacionadas con la pandemia o con la vivienda. De esta manera se seleccionaron 79 acciones, 56 de las cuales fueron establecidas ante la emergencia sanitaria (aunque no necesariamente buscan atender aspectos relacionados con la vivienda), 7 por otro tipo de contingencias (naturales, sociales, económicas, etc.) que han afectado directamente la vivienda o el patrimonio de los beneficiarios, y 16 ordinarias que buscan atender a la población, ya sea en cuestiones directamente relacionadas con la vivienda, o con otros ámbitos que resultan relevantes en el contexto de la pandemia.

---

<sup>30</sup> Información de programas y acciones sociales estatales para atender la pandemia de CONEVAL Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Acciones\\_Estatales\\_COVID.aspx](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Acciones_Estatales_COVID.aspx)

El gobierno de la Ciudad de México llevó a cabo acciones que podrían identificarse como preventivas, para evitar los contagios; reactivas, para atender a las personas que adquirieron la enfermedad de COVID-19; y de apoyo social y económico. Según lo reportado por la ENCOVID-CDMX (2020), a través de estas acciones se han atendido cerca del 45% de los hogares en la ciudad. En la mencionada encuesta se identificó que 1 de cada 2 de los hogares de menores recursos, reportaron haber recibido algún tipo de apoyo por parte del gobierno.

Las acciones de apoyo social y económico resultan relevantes en el marco de la evaluación de vivienda, en la medida que la falta o disminución de ingresos es un factor relevante que vulnera el derecho a una vivienda adecuada ya que pone en riesgo el pago de rentas, hipotecas y/o servicios. Dentro de estas acciones se encuentran: el apoyo emergente a personas que trabajan en restaurantes y artesanos indígenas; el seguro de desempleo; apoyos económicos fiscales a actividades económicas afectadas por el cierre en los polígonos del Centro Histórico; apoyos económicos y en especie para ayudar a personas enfermas o con síntomas COVID-19, particularmente a personas adultas mayores, trabajadores sexuales y enfermeras; y el apoyo Mercomuna, que consiste en un monto de 350 pesos en vales de despensa. Tan solo la inversión pública en apoyos y microcréditos representó una suma de 40 mil millones de pesos, incluyendo fondos tanto del gobierno federal como del gobierno de la Ciudad de México.<sup>31</sup>

Además de dichas acciones económicas y sociales, una línea de apoyo de suma relevancia fue la dotación de agua potable a viviendas. De marzo a diciembre de 2020, se llevó a cabo el Programa de Atención Inmediata en el Sur y Norte de la Ciudad de México, el cual consistió en un operativo con pipas para dotar de agua potable a viviendas, principalmente de las Alcaldías de Iztapalapa, Tlalpan, Xochimilco y Tláhuac. De acuerdo a los datos del Censo 2020 de INEGI, las Alcaldías mencionadas se encuentran en los primeros lugares de menor porcentaje de viviendas con agua entubada; sin embargo, destaca que la Alcaldía de Milpa Alta encabeza el listado del menor porcentaje, con el 61% de viviendas con agua entubada, y no figura entre las Alcaldías prioritarias de atención.

Por otra parte, una de las poblaciones más vulnerables ante la situación de pandemia fue aquella que se encuentra en situación de calle. Ante ello la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO) implementó tres acciones para aminorar la vulnerabilidad de las personas que no cuentan con una vivienda: 1. comedores sociales; 2. albergues transitorios; y 3. jornadas de salud. Cabe decir que según los datos del Censo Anual 2019-2020 de personas en situación de calle de SIBISO (2020), en noviembre de 2019 se identificaron 1,108 personas que dormían en calle, mientras que en diciembre de 2020 este número descendió a 934. En diciembre de 2020 también se identificó que 22.78 % de la población que pernocta en calle tenía menos de un año en tal situación, por lo que existe la posibilidad que ese porcentaje de nuevas personas en situación de calle tengan alguna relación con los impactos de la pandemia.

En cuanto a las acciones llevadas a cabo por las Alcaldías para apoyar a los hogares ante la emergencia sanitaria, se encontró que durante 2020 se implementaron al menos 56 medidas con un presupuesto aproximado de 1,094 millones de pesos. Una parte importante de ellas (29) estuvieron dirigidas a proporcionar alimentos, a través de la entrega de paquetes alimentarios,

---

<sup>31</sup> Presentación de resultados del gobierno de la Ciudad de México. Reactivación Económica para el Bienestar de la Ciudad de México (2020-2021).

comedores comunitarios (está en especial fue una acción de la Alcaldía de Azcapotzalco) o de vales para ser usados en productos de la canasta básica. La entrega de vales se enmarca en el programa Mercomuna mencionado antes, en el que las Alcaldías tienen un papel importante en su gestión. Estas acciones alimentarias fueron aplicadas por casi todas las Alcaldías y en su conjunto contaron con un presupuesto de 620 millones de pesos (más de la mitad del presupuesto del total de acciones contabilizadas) con los que se beneficiaron a 737,077 personas.

De igual forma, las Alcaldías de Milpa Alta, Tlalpan, Iztapalapa, Venustiano Carranza, Magdalena Contreras y Azcapotzalco llevaron a cabo 11 acciones de asistencia social, que en general consistieron en transferencias monetarias a personas en condición de vulnerabilidad agravada por la pandemia (al contraer COVID-19, perder un familiar por esta enfermedad, encontrarse en situación de discapacidad, etc.) y en la prestación de ciertos servicios como los funerarios. Con este tipo de acciones se emplearon 350 millones de pesos y se atendieron a 286,104 personas. Las Alcaldías Cuauhtémoc y Benito Juárez entregaron además transferencias monetarias a personas sin empleo o que no pudieron seguir llevando a cabo sus actividades económicas por la emergencia sanitaria. En estas acciones se emplearon 18 millones de pesos y se benefició a 7,636 personas.

Las Alcaldías llevaron a cabo por lo menos otras 23 acciones que, aunque no necesariamente surgieron con el objetivo explícito de hacer frente a los efectos de la pandemia, terminaban contribuyendo a este fin al estar relacionadas con ámbitos relevantes en este contexto. Entre ellas cabe resaltar 16 acciones referentes a temas de vivienda que en total suman 187 millones de pesos y 3,470 beneficiarios. Estas fueron implementadas por las Alcaldías de Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo, Iztacalco, Xochimilco, Tláhuac, Magdalena Contreras, Benito Juárez, Azcapotzalco y Tlalpan, y en general estuvieron dirigidas al mejoramiento de servicios básicos de vivienda (entre ellos el almacenamiento de agua), mantenimiento y reparación de afectaciones ocasionadas por el sismo de 2017 u otros fenómenos naturales (como el desbordamiento del río Santiago e inundaciones por lluvias en Tlalpan). Cabe señalar que la acción con mayor presupuesto en este rubro fue “Mejoramiento de Vivienda de Situación Prioritaria” de la Alcaldía de Gustavo A. Madero, que empleó 110.8 millones de pesos dirigidos al mejoramiento de los servicios de agua, drenaje y electricidad a un máximo de 270 viviendas en condiciones de rezago social.

Si bien tanto las acciones del gobierno de la Ciudad como de las Alcaldías han contribuido a la atención de población general, a disminuir las carencias de sectores vulnerables y a paliar los impactos económicos a diferentes escalas, cabe señalar que referente al tema de vivienda no ha existido una acción para prevenir y/o detener los desalojos de inmuebles y atender a quienes no pueden pagar alquiler en el contexto de la pandemia por COVID-19. Acorde a la información estadística presentada por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, durante 2020 se realizaron 442 lanzamientos de propiedad en materia de arrendamiento, es decir desalojos, y 98 durante 2021. A pesar de que en 2021 se redujo considerablemente la cifra y que la cantidad de desalojos son menores a los años anteriores, esto ha sido influido en gran medida por el cierre de diversos juzgados debido a las restricciones sanitarias. Aun así, en febrero de 2021 organizaciones de la sociedad civil solicitaron a la jefa de gobierno y al presidente del Tribunal de

Justicia declarar una moratoria a desalojos en la ciudad<sup>32</sup>. En el siguiente apartado se profundizará en las opiniones de la sociedad civil, derivadas del grupo focal sostenido con diversas organizaciones vinculadas a los temas de vivienda.

---

<sup>32</sup> La carta enviada a la jefa de gobierno y al presidente del Tribunal de Justicia puede consultarse en: <https://hic-al.org/2021/02/11/mexico-declarar-una-moratorio-a-desalojos-en-cdmx-es-una-urgencia-sanitaria/>

## IV. Condiciones de vida y asentamientos populares en la Ciudad de México

### IV.1 Presentación

#### **Elección de los asentamientos, instrumentos empleados para recoger información y contactos utilizados para el trabajo de campo**

Para realizar la investigación en los tres poblamientos, el equipo de COPEVI hizo contacto con organizaciones del Movimiento Urbano Popular con el fin de identificar los territorios que cumplieran con las características adecuadas para participar en el Estudio. Al aceptarse una primera selección de casos, se visitaron los espacios de toma de decisiones de los tres asentamientos para explicar a sus representantes los términos del estudio y contar con su participación informada, además de establecer la mecánica de trabajo particular. Finalmente, se implementaron las técnicas de investigación, así como diversos instrumentos que permitieron obtener información para su posterior procesamiento. Para el conjunto habitacional financiado por organismo público, se estableció un acuerdo con la organización Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ) y se acordó hacer el estudio del caso de la Unidad Habitacional Capultitlán ubicada en la Alcaldía Gustavo A. Madero. En el caso de la colonia popular regularizada y con infraestructura de servicios, la organización contraparte fue la Unión de Colonos de San Miguel Teotongo, (UCSMT) tomando el acuerdo de concentrar el análisis en la Colonia San Miguel Teotongo II en Iztapalapa. En cuanto al asentamiento precario no regularizado con carencia de servicios básicos se contactó a la organización Frente Popular Independiente Francisco Villa (FPIFV) y se seleccionó el caso del Campamento Nueve y medio en la zona conocida como Los Frentes, también en la Alcaldía Iztapalapa.

Para este estudio también consideramos de importancia establecer contactos con funcionarios de las Alcaldías correspondientes a los asentamientos, los que se identificaron como los actores más cercanos que atendieron a la población en sus territorios durante la pandemia. Logramos realizar entrevistas semiestructuradas con tres Directores Generales de Áreas y dos Directores Territoriales; y sus testimonios dejaron en claro que les había correspondido atender aspectos de la calidad de vida de sus habitantes, además de enfrentar los efectos de la pandemia en el entorno de las viviendas y el equipamiento público.

Además de la información obtenida a nivel de las Alcaldías y poblamientos delimitados para el estudio, tomamos en cuenta la opinión de actores de sociedad civil reconocidos por su trayectoria, siendo también quienes mantienen una agenda pública de discusión con el gobierno de la Ciudad de México; esto nos permitió tener una visión más amplia de lo sucedido durante la pandemia en cuanto al Derecho a una Vivienda Adecuada (DVA) para poblaciones específicas, por ejemplo de inquilinos y personas en riesgo de desalojos, lo cual hubiera quedado invisibilizado, por quedar estas experiencias fuera de los polígonos de estudio para los tres poblamientos.

La estrategia metodológica consistió en la aplicación de una encuesta, una serie de grupos focales con 3 grupos poblacionales diferenciados (niños, jóvenes, mujeres), un taller y entrevistas (funcionarios y líderes o representantes de los poblamientos estudiados). De la encuesta se

obtuvieron datos cuantitativos, los cuales buscaron reforzarse con lo extraído de los grupos focales, entrevistas y el taller, por lo que en el desarrollo y presentación de los resultados de este estudio, se integran citas textuales de los participantes en los diferentes instrumentos.

Como retribución al apoyo recibido por los pobladores de los distintos territorios estudiados, se les presentaron los resultados de la encuesta en un documento para su distribución.

### **Información incluida en el estudio de los tres asentamientos**

Entrando en materia del estudio, las características de las viviendas, así como de su entorno inmediato, resultan ser factores que influyeron en la viabilidad del cumplimiento de las medidas que las autoridades sanitarias establecieron para mitigar la propagación del virus SARS-CoV2, causante de la pandemia por COVID-19. Para abordar estos aspectos fue imprescindible incorporar también la dimensión económica, social, de salud y cultural de la población involucrada, en su relación con la vivienda de los asentamientos analizados; *esto nos permitió identificar la relación existente entre las condiciones de habitabilidad de las viviendas y las medidas de aislamiento, higiene y distancia social.*

Resultó indispensable ubicar espacialmente los poblamientos a analizar, así como describir las características de las viviendas en cuanto a sus principales materiales de construcción, la organización de su espacio interno y su acceso a servicios básicos. Para conocer las condiciones de vida, fue preciso recoger variables asociadas a la dimensión socioeconómica de las familias a través del registro de los gastos del hogar y el tipo de tenencia de los inmuebles seleccionados, donde además la importancia del estado de salud y/o enfermedad toma un lugar preponderante en el contexto de una pandemia.

Como parte del análisis del contexto de los poblamientos estudiados, se identificaron las formas de adaptación a la nueva normalidad por parte de sus habitantes, así como la presencia de distintas estrategias tanto gubernamentales (programas públicos) como de organización colectiva (construcción de redes de apoyo comunitario) además de reconocer las principales dificultades enfrentadas y prácticas llevadas a cabo a fin de resolverlas.

Finalmente, se buscó identificar la función e influencia en el cumplimiento de los atributos de una vivienda adecuada de las organizaciones sociales y otros actores clave en los poblamientos estudiados, así como su influencia en el diseño e implementación de políticas públicas en la materia.

### **Precisiones conceptuales**

Es necesario hacer algunas precisiones respecto a la definición de estos tipos de poblamientos. Un **conjunto habitacional**, es un hábitat enteramente nuevo que implica el diseño de un número más o menos importante de viviendas, organizadas en un conjunto arquitectónico y urbanístico, así como la idea de un plan de organización del espacio para crear un medio adecuado a la vida personal, familiar y social. A través de la experiencia de grandes conjuntos habitacionales se ha descubierto la importancia de los equipamientos colectivos ya que para crear un hábitat nuevo no solo se requiere planear viviendas, en general construidas en edificios colectivos o como unidades individuales en serie, sino también algunos servicios básicos cuya presencia depende

del tamaño del conjunto o del número de viviendas incluidas en los mismos. En los países desarrollados, en general en estos conjuntos pueden habitar los sectores de menores recursos de la sociedad, mientras en países como México ellos no han tenido un fácil acceso a esos conjuntos. Existen conjuntos habitacionales para sectores de altos recursos y otros de interés social, siendo estos últimos promovidos y/o financiados a través de organismos habitacionales de carácter gubernamental.

Las **colonias populares**, son aquellas donde se asientan, en general, las familias de menores recursos de la sociedad urbana, que no han tenido acceso a los programas habitacionales implementados por los organismos públicos de vivienda y a los créditos que ellos proporcionan. Comúnmente esos asentamientos comienzan como irregulares, ya sea como consecuencia de la compra ilegal de los terrenos, en zonas ejidales o privadas, como por medio de la ocupación de hecho (invasión). El acceso a un lote y la autoproducción de la vivienda han permitido a esos sectores urbanos satisfacer mínimamente sus necesidades habitacionales, sobre todo en las periferias de las ciudades. El carácter masivo y recurrente de estas modalidades irregulares o informales de apropiación y urbanización del suelo, y el hecho que se desenvuelvan mediante patrones típicos han sido reconocidos como constitutivos de una modalidad de producción específica de la ciudad, la urbanización popular o formación de colonias populares. Muchos de estos asentamientos han pasado por procesos de regularización a través de organismos especializados, tanto de nivel federal como local, por medio de los cuales han podido mejorar sus condiciones físicas, mediante la introducción de servicios básicos y el mejoramiento de la vivienda, habiéndose producido cambios importantes en los procesos de regularización a partir de 1992. Sin embargo, también existe un número importante de **colonias sin regularizar**, debido a las grandes complicaciones implícitas en los procesos de formación de las mismas, por su localización, el tipo de intervención de diferentes actores sociales y el bajo nivel económico-social de sus habitantes. En consecuencia, estas últimas carecen de un proceso de mejoramiento y consolidación del marco físico y de las condiciones de vida de sus habitantes.

## IV.2 Ubicación, formación y antecedentes de los asentamientos

Los poblamientos estudiados se ubican en las dos Alcaldías más densamente pobladas: Gustavo A. Madero al norte, e Iztapalapa al oriente de la Ciudad de México. En el Mapa 1 se muestra la localización de las demarcaciones territoriales en las que se encuentran las unidades territoriales de los poblamientos urbanos populares estudiados y posteriormente se menciona para cada uno sus antecedentes en cuanto a su formación y evolución.



Mapa 2. Ubicación U. H.



Mapa 3. Ubicación sección Capilla San Miguel Teotongo



Mapa 4. Ubicación Campamento

Los anteriores mapas nos muestran los polígonos que conforma las poblamientos estudiados, de izquierda a derecha: ubicada al norte de la Ciudad de México, la Unidad Habitacional Capultitlán, se encuentra conformada por 595 viviendas en departamento, para este caso, la demarcación territorial correspondiente es la Alcaldía Gustavo A. Madero, este conjunto habitacional cuenta con financiamiento del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de México (INVI) para su construcción; posteriormente, la Sección Capilla perteneciente a la Colonia Popular San Miguel Teotongo II está conformada por 21 manzanas en las cuales se asientan 593 viviendas; y finalmente, el asentamiento precario campamento Nueve y medio se conforma por 220 viviendas, estos dos últimos ( colonia popular y asentamiento precario) ubicados en la Alcaldía Iztapalapa.

Para comprender de manera más clara las características de cada poblamiento estudiado, es pertinente describir de manera general el proceso de consolidación de cada uno de los espacios seleccionados a partir de una breve reconstrucción histórica, en la cual se destaquen las particularidades de cada uno; partiendo de la premisa de que, si bien, todos los casos obedecen al proceso de urbanización popular, existen algunos matices entre un poblamiento y otro que pretendemos dilucidar.

El caso del Conjunto Habitacional Capultitlán corresponde a un proyecto financiado con recursos públicos del programa de Vivienda en Conjunto del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México y que integró a solicitantes de vivienda de cuatro referentes distintos: a) organizaciones sociales

integradas al Movimiento Urbano Popular –MUP-, b) comunidad indígena del pueblo Triqui, con origen en Oaxaca c) personas reubicadas del campamento Ricarte (ubicado fuera de la estación del metro Lindavista, GAM), d) personas de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación CNTE.

La organización social UPREZ, integrante del MUP refiere que comenzaron la negociación del proyecto con el INVI desde 1997 para llevarlo a cabo en Iztapalapa, pero con las restricciones del Bando 2 tuvieron que cambiar de sitio, al que se conoció como Predio Potrero (por su cercanía a la estación del metro con dicho nombre). La construcción comenzó en el 2005 y la entrega de las viviendas se hizo por etapas y a cada organización en 2009; aunque las familias comenzaron a ocuparlo antes de la entrega simbólica pues constantemente se aplazaba la fecha del acto protocolario. Las familias que se beneficiaron con créditos provienen en su mayoría de la Alcaldía Iztapalapa y también del campamento ubicado en GAM. Cada organización llevó a cabo su gestión y le fueron asignados un determinado número de módulos; en la actualidad la comunidad Triqui es la más organizada y logran tener acuerdos para mantener en las mejores condiciones su espacio. En los otros edificios se mantiene una administración para temas de mantenimiento. No han logrado registrarse ante la Procuraduría Social para acceder al programa de atención a Unidades Habitacionales. Las familias aún no han concluido los pagos ante el INVI, lo cual dificulta tener la propiedad en condominio.

La colonia San Miguel Teotongo II, corresponde al típico modo de producción social de la ciudad, basado en la ocupación popular e irregular del suelo y en los procesos de autoproducción de su hábitat. En la década de 1960 se pobló por personas provenientes de diferentes estados de la República, a través de una venta ilegal de suelo ejidal a favor de usureros que se beneficiaban de esta lotificación. Se reivindica la fundación de la colonia el 29 de septiembre de 1971. La acción organizada en torno a los procesos de urbanización, la introducción de servicios y regularización de la tenencia de la tierra produjo el surgimiento de organizaciones entre los vecinos; sin embargo, la lucha por sus necesidades se vio fortalecida con el surgimiento de la Unión de Colonos de San Miguel Teotongo –UCSMT. La lucha popular ha dado sus frutos al lograr su pertenencia al Distrito Federal, la introducción de la luz eléctrica, luego el mercado, escuelas, transporte, seguridad pública y pavimento. Lo más difícil fue la regularización del suelo; en tanto, se iba introduciendo el drenaje. Al pasar las décadas, también se ha propuesto y conseguido la no afectación a sus áreas verdes; estos espacios han sido custodiados celosamente por decenas de grupos de mujeres y hombres de la comunidad y han participado activamente en procesos de planeación urbana; como ejemplo el ZEDEC de 1992 y el PPDU Sierra de Santa Catarina publicado en 2014.

Predio Frentes de Iztapalapa. Campamento nueve y medio. La zona de los frentes en Iztapalapa es el resultado de un proceso de lucha impulsado por el desalojo de Lomas de Seminario en Tlalpan en 1988, esta zona se configura con alrededor de 300 secciones de vivienda en diferentes niveles de consolidación y morfología que va desde viviendas progresivas, secciones de edificación con vivienda en departamentos hasta viviendas provisionales asentadas en campamentos, este último es el caso del campamento nuevo y medio, en el cual se erigen un aproximado de 220 viviendas. No hay una fecha clara de cuando se comenzó la ocupación de los predios ubicados en la zona de los frentes, pero se estima que esto ocurrió a mediados de la década de los años 80.

Particularmente estos predios se fueron poblando por personas provenientes de la zona media del Ajusco, (campamento Lomas de Seminario) y de algunos estados de la República Mexicana como Puebla y el Estado de México, al cual se fueron integrando diferentes organizaciones y grupos, conformando en febrero de 1989 el Frente Popular Francisco Villa (FPFV). Los principales bastiones del FPFV se ubican precisamente en Iztapalapa, en los predios donde han realizado la toma de la tierra, bajo un planteamiento político de recuperación hacia la clase trabajadora. Entre otros predios importantes que han logrado regularizar, el de Cabeza de Juárez (Los Frentes) continúa contando con campamentos en condiciones de precariedad, tal como se presentará el nombrado Nueve y medio.

En general, después de la toma de la tierra las personas involucradas en cada predio se estructuran en diversas comisiones, por ejemplo, vigilancia y organización de los trabajos para resolver la luz, agua y drenaje. Con un propósito de largo alcance, lo que se construye son bases de apoyo con la posibilidad de consolidar un proyecto de ciudad llamado Centro-Oriente. Existe un fuerte sentido de arraigo, pues aun las personas que ya obtuvieron su vivienda se siguen identificando con el campamento.

### Proceso de producción y mejoramiento de las viviendas. Espacios abiertos y equipamientos.

A continuación, se describen algunos aspectos del proceso de producción de las viviendas en cada poblamiento, los que resultaron importantes de tomar en cuenta para los siguientes momentos del estudio.

Tabla 39. Síntesis proceso de producción de la vivienda de los espacios estudiados

	Proceso de producción para la consolidación de la vivienda	Progresividad en superficie o calidad de la vivienda	Relación de las viviendas con el espacio abierto	Programas públicos
UH Capultitlán	Producción por agentes especializados.  Control del proceso a través de diversos referentes organizativos.	Los departamentos se entregaron sin acabados. Se pueden mejorar cocinas, closets y acabados en pisos y muros. No se puede ampliar área habitable.	Dentro del Conjunto habitacional no hay áreas verdes, plazas o espacios recreativos. Los puntos de encuentro son en los accesos a cada edificio, estacionamientos o hitos específicos como altares. En el camellón de Insurgentes se encuentra área verde recreativa y en colonias cercanas existen plazas y parques; Lo más cercano en la colonia Industrial.	El conjunto habitacional ha sido financiado por el Programa de Vivienda en Conjunto del INVI.
San Miguel Teotongo II	Autoproducción mediante la contratación de albañiles. Participación de la familia en tareas no especializadas como	Se pasó de viviendas provisionales, años 70s a viviendas consolidadas. En la actualidad se enfrenta el desdoblamiento familiar resuelto mediante la	La mayoría de las viviendas tienen patio, algunas han techado o limitado su área a favor de más metros construidos. Dentro de	Desde el año 2000 se han realizado acciones del Programa de Mejoramiento de

	excavación, acarreo, colado, etc.  Cada familia controla el proceso de la vivienda y, de forma organizada, lo que sucede en la colonia.	repartición del predio de los padres a hijos ya sea de forma planeada (dividiendo en secciones o niveles el predio y asignándolos a alguien en particular) o de forma espontánea, intentando resolver en cuanto se presenta la necesidad de un nuevo hogar en la familia.	la sección Capilla, se encuentra un museo comunitario con explanada. También canchas de básquet, fútbol rápido, áreas verdes, palapas y kiosco. Muy cerca se encuentra el Parque Ecológico San Miguel Teotongo.	Vivienda en Lote Familiar, del INVI. Para mejorar el entorno, los pobladores han concursado en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial desde 2007.
<b>Campamento o Nueve y medio</b>	Autoconstrucción de habitaciones provisionales usando materiales precarios en muros y techos. Se observa falta de cimentaciones o elementos estructurales.  Organización por medio de andadores y a través de una organización popular.	Los espacios asignados se han habilitado por cada familia, no es posible consolidarlos debido a que no cuentan con certeza jurídica.	Al interior del campamento la vida colectiva sucede en los pasillos para juego de infantes y organización de actividades. El deportivo Francisco I. Madero (UTOPIA Olini) es la alternativa de espacio recreativo público para la zona.	Los pobladores buscan la regularización del predio.

Elaboración propia

### Tamaños y organización de los espacios de las viviendas.

Gracias a que se pudo tener acceso a información del Censo de Población y Vivienda 2020, desagregada a nivel de manzana, se pudo identificar que en el Conjunto Habitacional Capultitlán (Gustavo A. Madero), el porcentaje de viviendas con uno o menos dormitorios en las manzanas que lo componen es de 10%. Por su parte, el porcentaje de viviendas con uno o menos dormitorios en las manzanas que componen la Sección Capilla en San Miguel Teotongo II (Iztapalapa) es de 36%. Finalmente, en las manzanas que conforman el Campamento Nueve y medio (Iztapalapa), se registra un alto porcentaje (74%) de viviendas con un dormitorio o menos (INEGI, 2020).

*Los resultados de la encuesta aplicada arrojan que la media de habitantes por vivienda en la unidad habitacional es de 3.29, mientras que la media de dormitorios de la vivienda es de 1.97; para el caso de la colonia popular la media de habitantes por vivienda es de 4.57, mientras que la media de dormitorios es de 2.23; finalmente la media de habitantes por vivienda en el asentamiento precario es de 3.76, mientras que la media de dormitorios de la vivienda es de 1.01.*

Tabla 40. Medias de dormitorios y habitantes. según tipo de poblamiento.

Habitantes/Dormitorios		
Tipo de poblamiento	Media de habitantes	Media de dormitorios
U.H. Capultitlán (GAM)	3.29	1.97

San Miguel Teotongo II (Iztapalapa)	4.57	2.23
Campamento Nueve y medio (Iztapalapa)	3.76	1.01

Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

Cabe resaltar que la media obtenida de dormitorios en la Unidad Habitacional (1.97) responde al uso que se le da a las habitaciones. Pese a que las viviendas de manera general en este conjunto habitacional constan de dos dormitorios, en algunos de los casos los encuestados refirieron no usar como dormitorio alguno de estos cuartos. En este caso se buscó identificar las habitaciones empleadas como dormitorio en la vivienda. En este sentido, y a partir de los datos obtenidos mediante la encuesta aplicada, se puede interpretar que existe un nivel de hacinamiento importante particularmente en el asentamiento irregular, en donde por cada habitación existe una media de 3.76 habitantes; tomando en cuenta que para INEGI (2017) las viviendas en condición de hacinamiento son aquellas cuyo promedio de ocupantes por dormitorio es superior a 2.5 personas. El *campamento* es el que presenta el grado de hacinamiento más elevado de los tres estudiados. Sin embargo, si tomamos en cuenta lo considerado por Evalúa como hacinamiento en la vivienda, el problema se acentúa, pues para esa institución el promedio es de 2 personas por dormitorio (Evalúa, 2019).

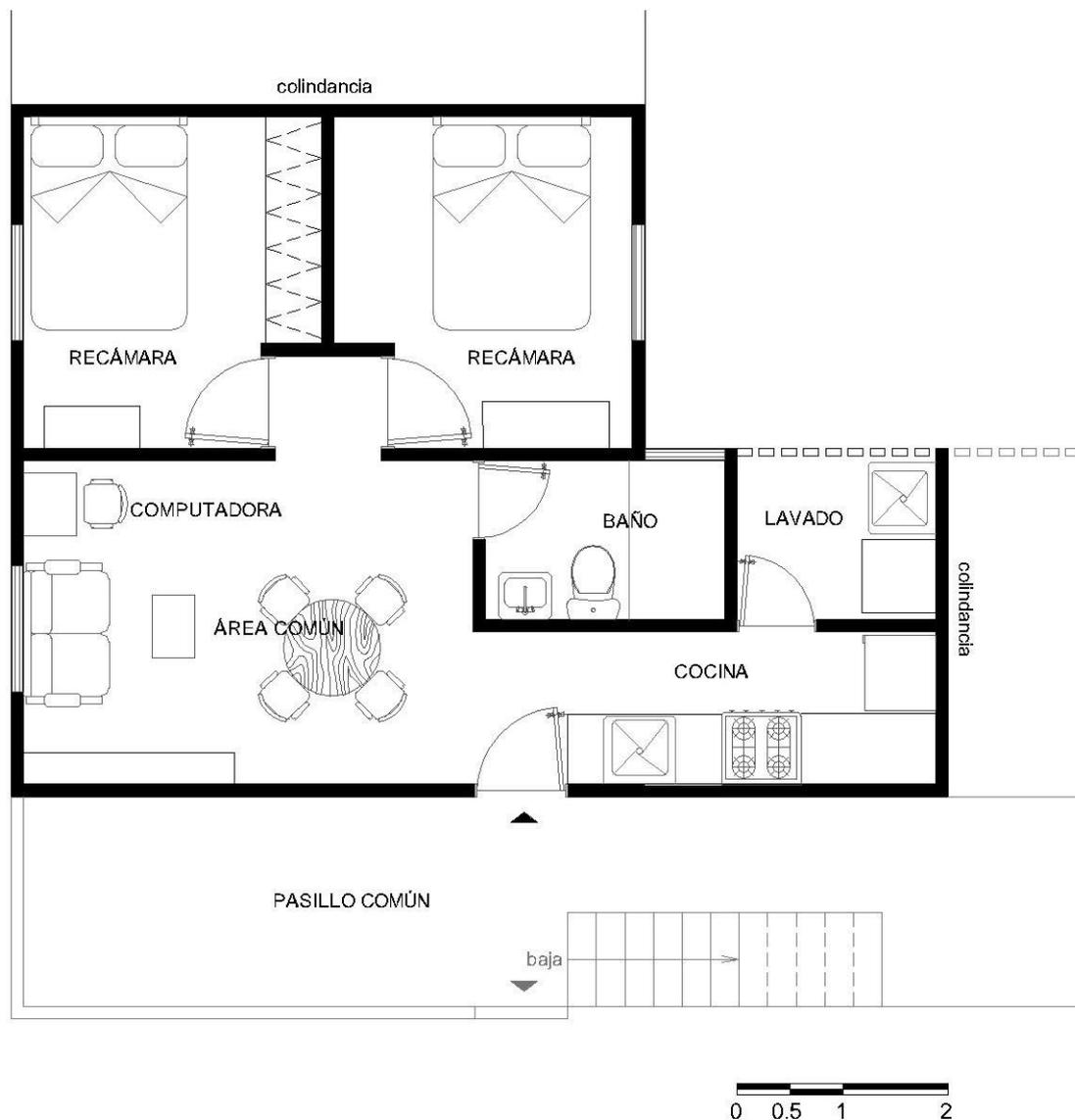
En lo que refiere a la *colonia popular*, el promedio de dormitorios en las viviendas es de 2.23, mientras la media de habitantes es de 4.57, de ello que se puede calcular la relación existente entre dormitorios y habitantes, en donde por cada dormitorio hay en promedio 2.04 habitantes, este número ubica a la colonia popular dentro de lo que Evalúa considera como viviendas en condición de hacinamiento.

Para el caso del *conjunto habitacional*, en donde por cada dormitorio en promedio hay 1.67 habitantes, las cosas son un tanto diferentes. Si bien la relación entre el número de personas y dormitorios lo ubica apenas por debajo del promedio de lo considerado por Evalúa como vivienda en condición de hacinamiento, las características particulares de este poblamiento lo limitan en tanto que, en caso de que el número de habitantes de la vivienda aumentara, las posibilidades de hacer crecer la vivienda son prácticamente nulas.

En cuanto a la organización de los espacios internos de las viviendas en los diferentes poblamientos estudiados se pudo identificar las siguientes características:

La *Unidad habitacional* Capultitlán se configura a partir de 35 módulos, cada uno con acceso independiente desde un andador vial central y algunos módulos cuentan con estacionamiento en planta baja. Los departamentos comprenden dos habitaciones destinadas a dormitorios, sanitario, estancia, cocina y zotehuela. Las habitaciones empleadas como dormitorios tienen unas dimensiones aproximadas de 7m<sup>2</sup>, cada una con una ventana con vista a los espacios destinados como estacionamientos. Los vecinos se organizan por edificios para el mantenimiento y seguridad de sus áreas interiores.

Ilustración 1. Croquis de interior de departamento en U.H. Capultitlán.



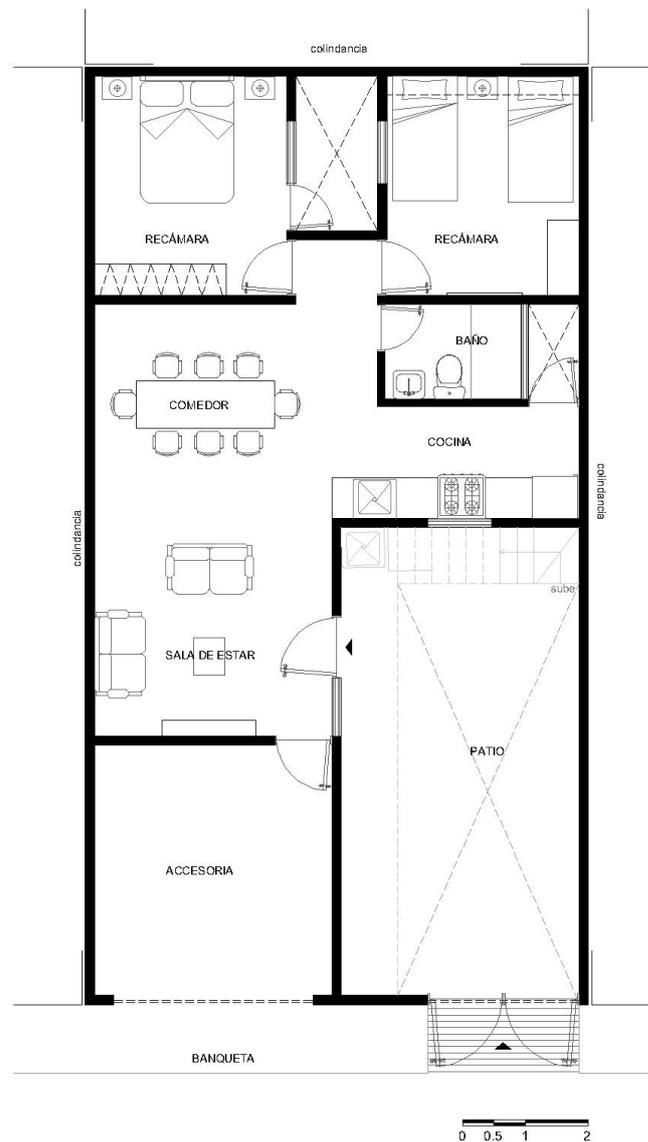
Elaboración propia. Realizado durante el trabajo de campo en la semana del 9 al 13 de agosto de 2021.

San Miguel Teotongo II, perteneciente a la Sierra de Santa Catalina, se estructura con vialidades que siguen las curvas de nivel y otras en franca pendiente. También existen algunos andadores con escalinatas. Los predios tipo son de 15 x 7m aproximadamente 110m<sup>2</sup>. Por ser una colonia desarrollada por autoproducción hay una diversidad de soluciones al interior de los predios en lo general de 1, 2 y hasta 3 niveles. Se ilustra un predio con vivienda en la parte trasera y un local comercial conocido como accesoria<sup>33</sup> al frente; lo cual es muy común en la zona. También es

<sup>33</sup> Una accesoria, es un espacio en la vivienda destinado al uso comercial, ya sea utilizado por los propios habitantes de la vivienda o para su renta

común construir por etapas y hacer viviendas nuevas en el siguiente nivel, a medida que la familia requiere otro espacio para miembros de la familia extendida o para renta.

Ilustración 2 Croquis del interior de vivienda en colonia San Miguel Teotongo II.

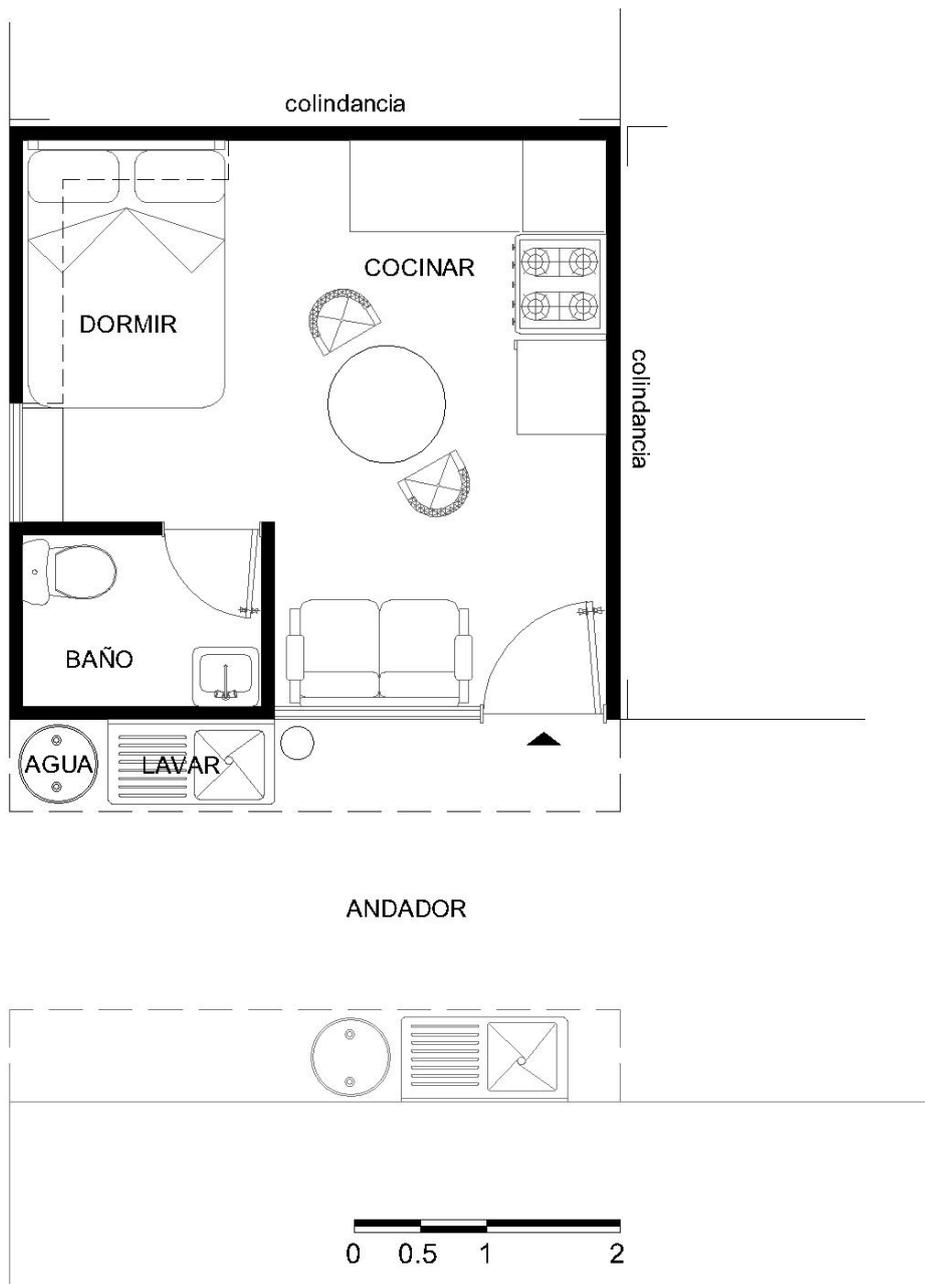


Elaboración propia.  
trabajo de campo en  
de agosto de 2021.

Realizado durante el  
la semana del 16 al 20

En el Campamento Nueve y medio se puede advertir la organización por pasillos donde se disponen viviendas contiguas. Al interior, las viviendas están configuradas por un espacio aproximadamente de 20 m<sup>2</sup> donde las familias desarrollan actividades de comer, cocinar, dormir y de almacenaje. En la estructura de las viviendas se advierte la presencia de ventilación a través de los vanos de puertas abiertas con cortinas o la disposición de ventanas, y en algunas viviendas ubicadas en esquina se presentan dos puertas, una para cada andador. La iluminación del espacio es limitada dado que las dimensiones de los pasillos y la proyección de las láminas no permiten el asoleamiento interno.

Ilustración 3 Croquis de vivienda en Campamento Nueve y medio.



*Elaboración propia. Realizado durante trabajo de campo en la semana del 2 al 6 de agosto de 2021.*

En cuanto a la habitabilidad en la vivienda nos referiremos a tres aspectos; a) relación de tamaño con respecto a número de habitantes; b) tipo y calidad de materiales, y c) ventilación e iluminación de los espacios.



Imagen 1. Andador de Campamento Nueve y medio con fachadas de viviendas. Iztapalapa

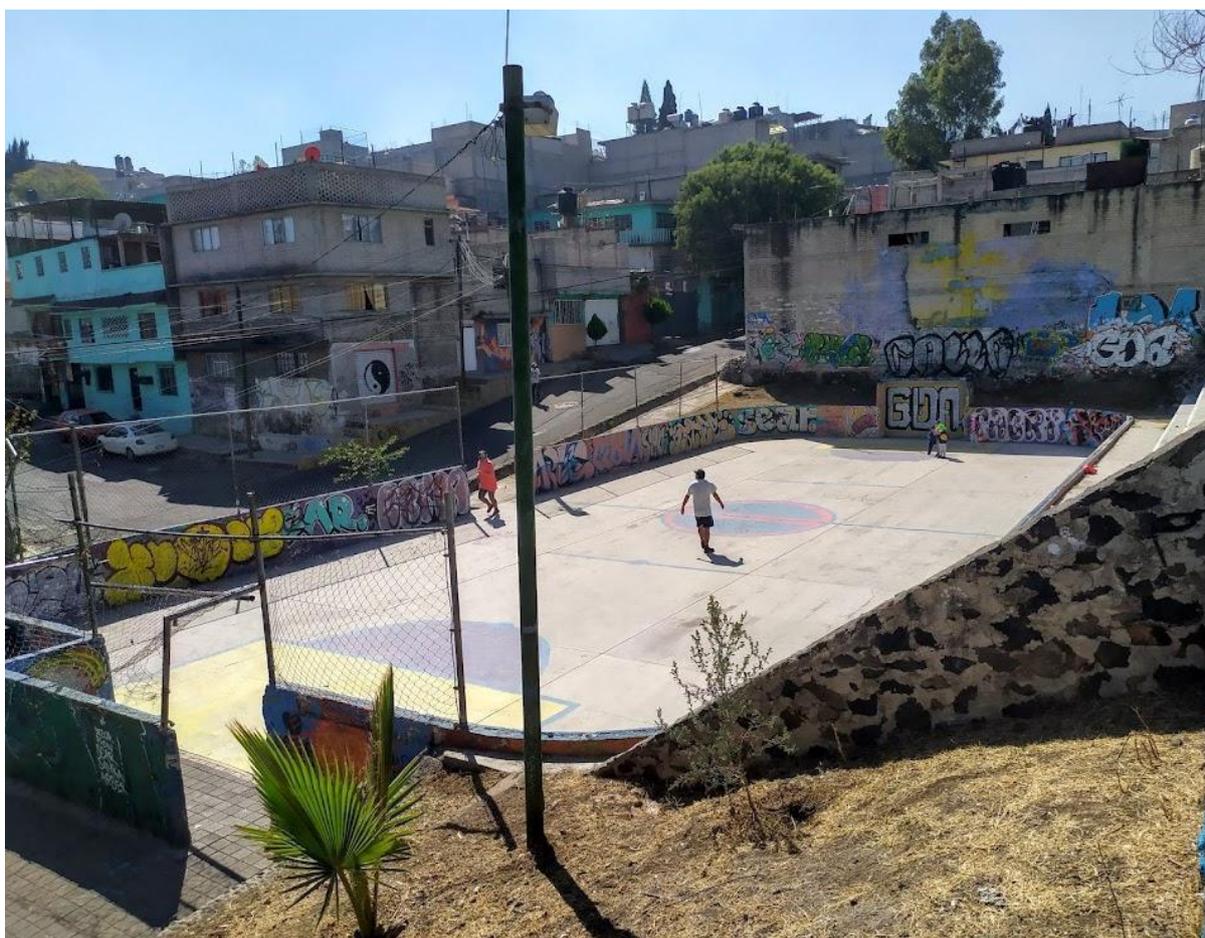


Imagen 2. Vista de fachadas de viviendas en San Miguel Teotongo sección Capilla. Iztapalapa

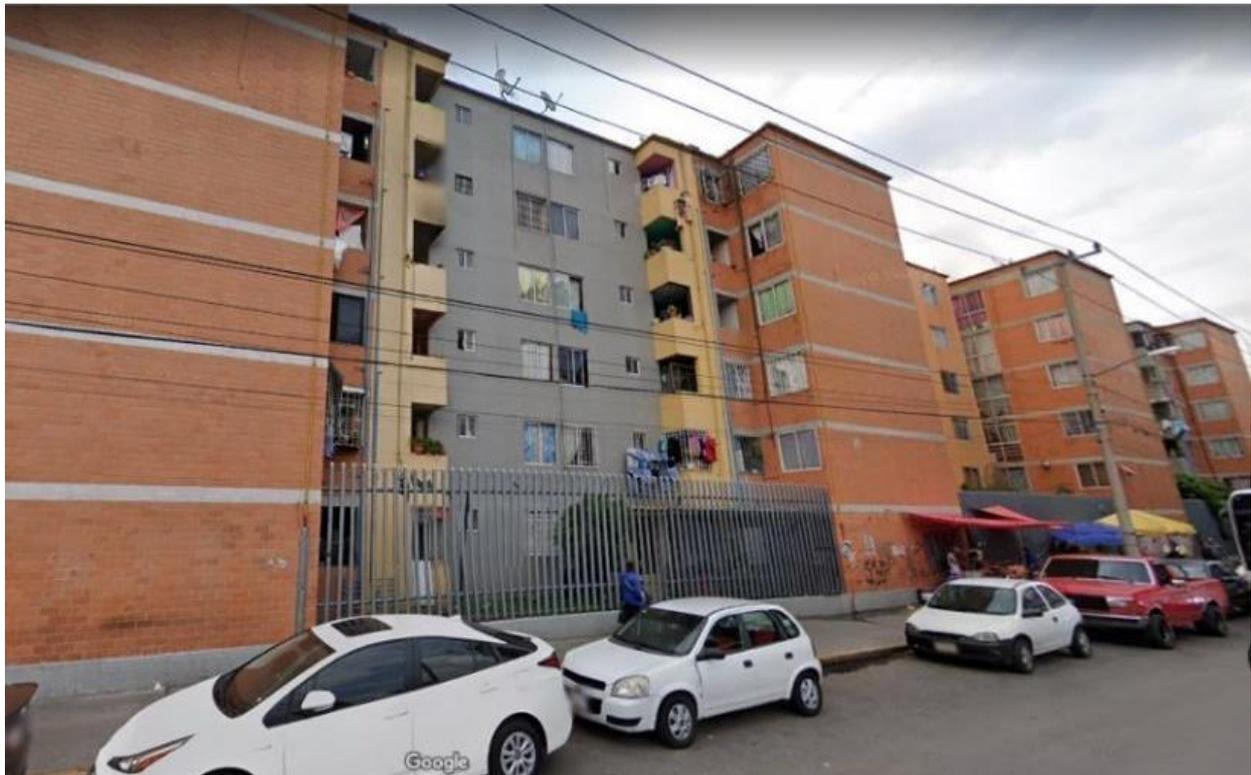


Imagen 3. Unidad Habitacional Capultitlán. Insurgentes Norte No. 1190, Alcaldía Gustavo A. Madero

La dimensión y distribución de la vivienda es un factor de influencia para entender cómo se llevó a cabo el confinamiento en general y en los casos de contagio en particular, con lo cual cabe resaltar la importancia de las dimensiones de la vivienda en un contexto de pandemia. Como se pudo observar con los datos de la encuesta, el Campamento Nueve y medio presenta un alto nivel de hacinamiento, al cual se suma una distribución de la vivienda en donde es difícil proporcionar condiciones para atender la sana distancia o, en el caso de contagios, atender los cuidados de los enfermos de manera eficaz. Mientras que en la colonia popular se registran condiciones de hacinamiento importantes, en la unidad habitacional la situación en términos de hacinamiento podría parecer un poco más favorable, hay que considerar que no se encuentran fuera de riesgo puesto que se ubica apenas por debajo de lo considerado como vivienda vulnerable por hacinamiento, si a esto sumamos lo referente a la disposición, la unidad habitacional encuentra limitaciones pues las posibilidades de modificar estructuralmente la vivienda son casi inexistentes.

Según los croquis presentados y realizados en campo, se observa que mientras en la vivienda de un solo cuarto se concentran todas las actividades humanas de forma básica, e incluso los pasillos se prestan para la convivencia familiar y vecinal; los departamentos ofrecen mayores dimensiones, pero su limitada superficie obliga a sus habitantes a priorizar espacios que sean multifuncionales, por ejemplo, la mesa se convierte en comedor, lugar de estudio y de preparación de alimentos. En el caso de la colonia popular los testimonios plantean que la diversidad de soluciones habitacionales también presenta dificultades familiares por el uso compartido del espacio; por ejemplo, el patio se vuelve un lugar de disputa por su uso sin acuerdos claros, aún entre familias o posibles inquilinos.

En los tres tipos de poblamiento, se manifestó que la estrategia nacional de *Aprende en Casa* a través de la televisión abierta o medios digitales, ocasionó un intenso uso del espacio habitacional

que en muchos casos no permitió lograr el objetivo o este se cumplió de forma deficiente; ya sea por falta de dispositivos suficientes o por déficit de espacios para combinar el estudio de diferentes integrantes de la familia, con el teletrabajo y/o con las actividades domésticas cotidianas, para lograr que todos los integrantes estuvieran cumpliendo adecuadamente la estrategia de *Quédate en Casa*.

### IV. 3 Materiales de las viviendas y riesgos para la salud

A lo anterior, deben sumarse algunas condiciones particulares de las viviendas en los poblamientos estudiados. En este sentido, cuestiones vinculadas a algunos materiales de la vivienda pueden jugar también un papel importante en el contexto de la pandemia.

Los materiales de las viviendas en los poblamientos encuestados presentan algunas similitudes: en los tres predominan, con un porcentaje elevado, los pisos de cemento, las paredes de tabique y puertas de metal. Sin embargo, también resaltan algunas diferencias, por ejemplo, respecto al material de los techos, entre los que destaca la presencia de un alto porcentaje de viviendas en el asentamiento precario con techos de lámina de asbesto, mientras que para la colonia popular y el conjunto habitacional prevalecen los techos de concreto. Si bien con respecto a los materiales de pisos, existe un predominio de alisado de cemento en los tres tipos de poblamiento, un 1.8% de las viviendas en la colonia popular reportaron contar con piso de tierra frente a un 15.2% de loseta

Tabla 41. Principal material de construcción, según tipo de poblamiento.

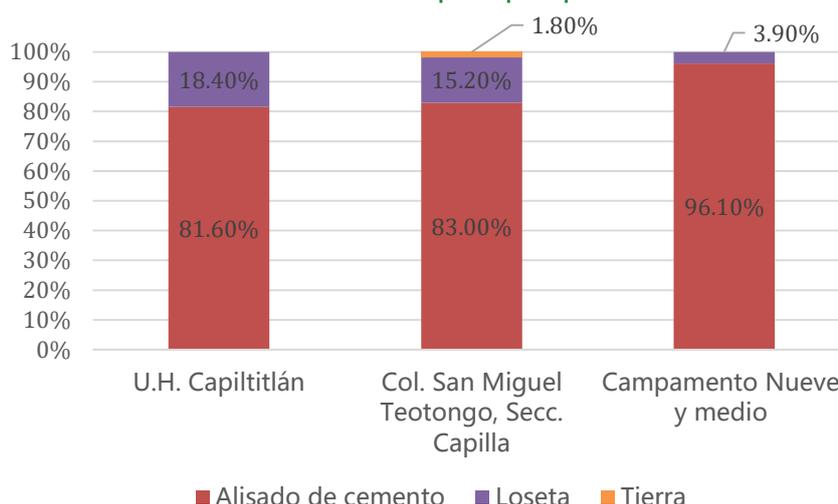
Principal material de la vivienda				
Tipo de poblamiento/Material	Piso	Paredes	Techo	Puertas
U.H. Capultitlán (GAM)	Alisado de cemento (81.6%)	Tabique (94.7%)	Losa de Concreto (97.4%)	Madera (50%) Metal (50%)
San Miguel Teotongo II (Iztapalapa)	Alisado de cemento (83%)	Tabique (98.2%)	Losa de Concreto (95.5%)	Metal (84.8%)
Campamento Nueve y medio (Iztapalapa)	Alisado de cemento (96.1%)	Tabique (98.7%)	Lámina de asbesto (94.7%)	Metal (82.9%)

Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

#### Materiales del piso

Gráfica 3. Materiales del piso, según tipo de poblamiento.

### Material del piso por poblamiento

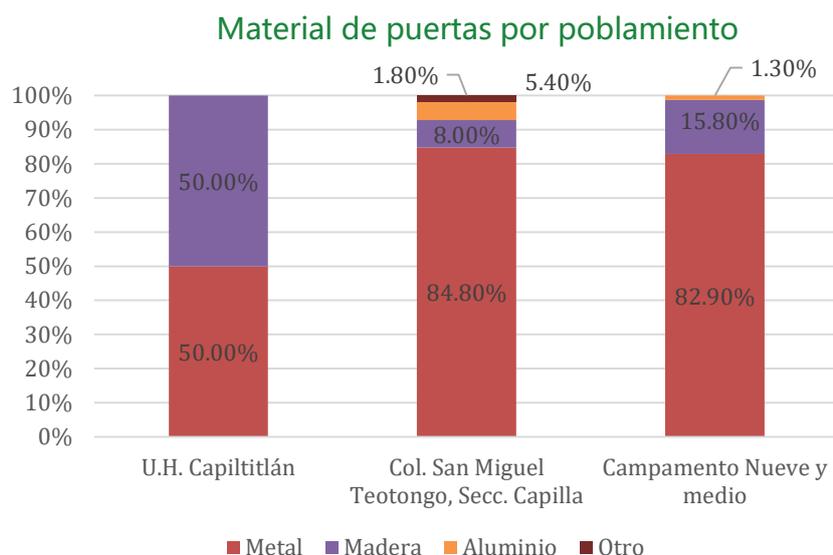


Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

Si bien el material predominante en pisos en los poblamientos es el alisado de cemento, vale la pena especificar el hecho de que en San Miguel Teotongo casi 2% de las viviendas encuestadas reportaron tener piso de tierra, material propenso a guardar parásitos y bacterias responsables de enfermedades respiratorias y gastrointestinales, que por lo tanto pueden representar un mayor riesgo para la salud de los habitantes durante la pandemia.

### Materiales de puertas

Gráfica 4. Materiales de puertas, según tipo de poblamiento.



Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

Las puertas son un elemento de la vivienda indispensable para salvaguardar la seguridad e intimidad de los habitantes. Para el caso del material de las puertas en los tres casos predomina el metal, superando en más del 80% en la colonia popular y el asentamiento precario. Para el caso de la unidad habitacional, se presenta en igual porcentaje la madera y el metal como principal material de las puertas.

Es importante destacar la importancia que juega la iluminación y ventilación que se ofrece durante la etapa de diseño de la vivienda a través de puertas y ventanas. El atributo de habitabilidad del DVA contempla la ventilación e iluminación natural suficiente para evitar la concentración y reproducción de bacterias, virus, hongos y otros agentes nocivos para la salud de sus habitantes; de igual forma, una ventilación adecuada evita la acumulación de gases tóxicos provenientes de diversas fuentes, entre ellas, las asociadas a la combustión de gases u otros materiales utilizados para actividades de higiene personal o cocción de alimentos.

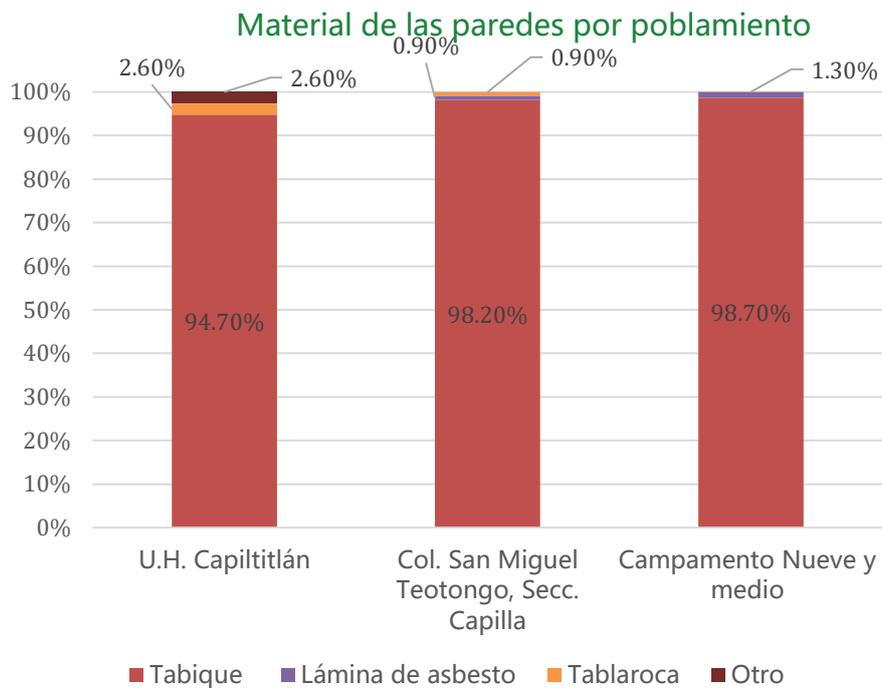
Para el caso de la unidad habitacional Capultitlán los departamentos disponen de una puerta para cada espacio en la vivienda que requiere privacidad, como los dormitorios y sanitario, con un promedio de cuatro puertas en cada departamento, incluida la puerta principal, en tanto que, en lo referente a los medios de ventilación natural, cada habitación tiene una ventana y en la estancia se ubica otra más. El área de cocina se tiene más castigada; en tanto que comparte espacio con la zona de lavado.

En la colonia popular, la dimensión de los lotes permitiría un desplante de la vivienda que facilitara el asoleamiento y ventilación adecuada. Sin embargo, la diversidad en la consolidación de las viviendas hace constar que la solución del diseño arquitectónico se basa en el sentido común de las familias en el proceso de habitar. Si bien es sabida la importancia de la iluminación y ventilación en cada espacio; es común que en este tipo de viviendas que se construyeron partiendo de un cuarto inicial y adicionando los necesarios en la medida que se fueron ocupando; muchas veces alguno de los cuartos nuevos fue obstruyendo la luz natural a otro; y si bien en la mayoría de ocasiones tuvo una solución posterior mediante acciones de mejoramiento, en algunos lotes aún perdura el problema, pues según lo manifestado por la gente existen espacios oscuros, humedad en techos y salitre en muros.

Finalmente, en el asentamiento irregular el número de puertas se reduce, en la mayoría de las casas, a una puerta principal; algunos espacios de la vivienda, como el baño, se separan por medio de cortinas o materiales textiles que los mismos habitantes implementan; en lo referente a las ventanas, las viviendas sólo disponen de una ventana contigua a la puerta de entrada (conocida popularmente como puerta bandera), por lo que la ventilación en este poblamiento no es la adecuada, lo cual representa un riesgo para la salud por las razones referidas en párrafos anteriores.

## **Materiales de paredes**

Gráfica 5. Materiales de paredes, según tipo de poblamiento.

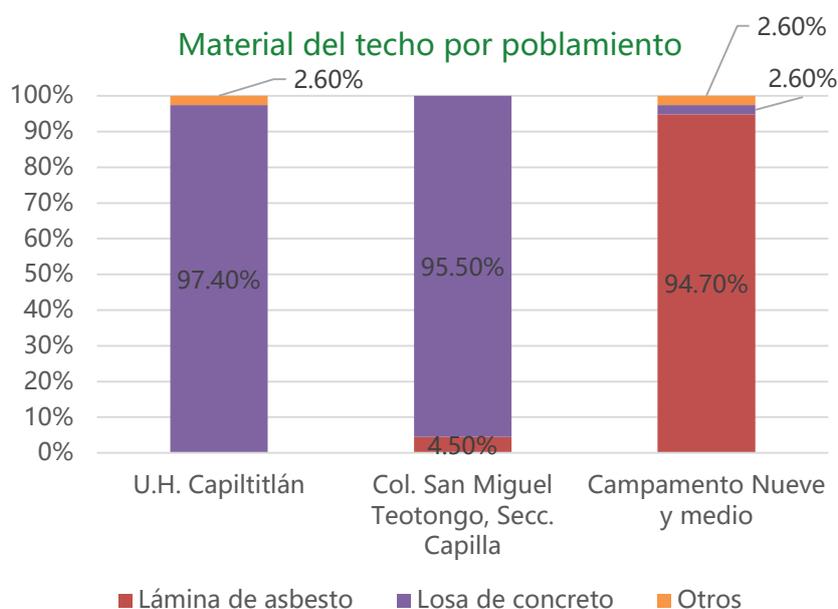


Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

Las paredes en la vivienda deben contar con materiales no porosos para evitar favorecer el crecimiento de moho, ya que el contacto con éste tiene efectos negativos en la salud de las personas como: asma, sinusitis, algunas alergias y otras enfermedades que afectan al sistema respiratorio. Por lo que se refiere al material de las paredes en las viviendas en los tres espacios, se supera en más de 90% los casos en los que el tabique o block representa el principal material de construcción para las paredes. El tabique es un material común en la construcción de inmuebles, para los asentamientos estudiados, en el caso del conjunto habitacional y la colonia popular; en la mayoría de las viviendas el tabique ha sido enlucido con materiales como yeso para evitar la porosidad que puede acarrear humedad y moho; mientras que para el caso del asentamiento precario el tabique o block sólo ha recibido tratamiento por medio de pintura. Habría que destacar que tanto en la colonia popular como en el asentamiento precario aún se registran algunos casos en donde se emplea la lámina de asbesto como material para las paredes.

## Materiales del techo

Gráfica 6. Materiales del techo, según tipo de poblamiento.



Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

De los datos obtenidos por la encuesta, destaca el muy alto porcentaje de techos construidos con lámina de asbesto en el Campamento Nueve y Medio, y este es un dato preocupante pues casi en el 95% de las viviendas encuestadas, se encuentra esta condición. “Hoy en día hay absoluta certeza de que la exposición a las fibras de asbesto en cualquiera de sus formas puede causar graves problemas a la salud. Afectan sobre todo a los pulmones y a las membranas que los envuelven: la pleura y el mesotelio, provocando el cicatrizado previo a la fibrosis del tejido pulmonar, mesotelioma, asbestosis y cáncer de pulmón” (Albert, L., 2021). Por lo tanto, el asbesto constituye un grave riesgo para la salud respiratoria de las familias expuestas a este material.

Un punto importante a resaltar en el caso del Campamento Nueve y Medio, más allá de los materiales con los que está construida la vivienda, es la carencia de elementos estructurales correspondientes como castillos y dalas de cimentación y cerramiento. Entonces, según la experiencia técnica del equipo que realiza el estudio, se puede inferir que no cuenta con cimentación, por lo cual la opción de colocar lámina en techos resultaría, a pesar de los riesgos para la salud, lo más apto dada su ligereza.

La falta de seguridad estructural y escaso cambio de nivel con respecto al piso exterior en las viviendas del asentamiento precario hacen más vulnerables a sus habitantes ante terremotos, tormentas e inundaciones. Es muy importante tener en cuenta que existe una vulnerabilidad latente aun cuando los habitantes de este tipo de viviendas saben administrarla; por sentido común se construye con materiales ligeros y las alturas son bajas.

Particularmente, en la Alcaldía GAM, según lo expresado por Andrés Sánchez, Director General de Planeación y Transparencia de esta demarcación, se implementó el programa “Vivienda digna”,

el cual consistió en cambiar los techos de lámina de asbesto por techos de concreto, con el fin de mejorar las condiciones de habitabilidad de las personas más vulnerables.

Cabe resaltar que a los problemas con los materiales básicos de la vivienda deben sumarse aquellos vinculados a recubrimientos o *las pinturas utilizadas*. En este sentido, ante el actual contexto de emergencia sanitaria, es necesario considerar que la exposición al plomo presente en pintura vieja aumenta el riesgo de hipertensión arterial y de lesiones renales, lo cual plantea un aumento del riesgo de enfermar gravemente por COVID-19, incluso a edades tempranas. Los datos obtenidos respecto a estos potenciales daños a la salud por exposición a plomo arrojan que más del 50% del total de las viviendas encuestadas refieren que sus habitantes están expuestos a dicho elemento que se encuentra en pintura vieja que se está cayendo de las paredes o techos.

El plomo es un metal tóxico<sup>34</sup>. Su uso extendido ha causado una importante contaminación ambiental y problemas de salud en muchas partes del mundo. Es una sustancia que se acumula y afecta a diversos sistemas del cuerpo: nervioso, hematológico, gastrointestinal, cardiovascular y renal. Los niños son más vulnerables a los efectos neurotóxicos del plomo; un nivel relativamente bajo de exposición puede causar daños neurológicos graves y en algunos casos irreversibles. No existe un nivel de exposición al plomo por debajo del cual se puede afirmar que no se sufrirán efectos perjudiciales (OPS, 2019).

Como resultado de la encuesta aplicada en los poblamientos, se identificó que el mayor porcentaje de viviendas expuestas al plomo por pintura vieja (47%) se encuentra en el asentamiento precario, seguido de la colonia popular (46%). Para el caso de la unidad habitacional el porcentaje se reduce al 21%. Recordemos que la exposición al plomo se encuentra relacionada con padecimientos tales como la hipertensión arterial, la cual, según un reporte de la Universidad Nacional Autónoma de México (Ghilardi, 2020), representa uno de los porcentajes más altos (43%) en las comorbilidades asociadas a defunciones por Covid-19 en el país.

Del total de las viviendas en los tres tipos de poblamientos que manifestaron estar expuestas al plomo, en el 25% de éstas al menos uno de los habitantes de la vivienda padecía hipertensión, lo cual representa un factor de riesgo asociado directamente a las condiciones de la vivienda, en caso de contagio por coronavirus.

## IV.4 Servicios básicos de las viviendas

Dentro de las medidas establecidas por las autoridades sanitarias para mitigar los contagios de COVID-19, la desinfección de espacios en la vivienda y lavado constante de manos son estrategias fundamentales, por ello resultó indispensable para este estudio identificar la disponibilidad de agua en la vivienda, factor clave para el logro de estas medidas. Para identificarlo hubo que tomar en cuenta al menos tres condiciones: 1) formas de disposición

---

<sup>34</sup> Según la Organización Panamericana de Salud (2019), entre las principales fuentes de contaminación ambiental destacan la explotación minera, la metalurgia, las actividades de fabricación y reciclaje y, en algunos países, el uso persistente de pinturas y gasolinas con plomo. Este metal también se utiliza en muchos otros productos, como pigmentos, pinturas, material de soldadura, vidrieras, vajillas de cristal, municiones, esmaltes cerámicos, artículos de joyería y juguetes, así como en algunos productos cosméticos y medicamentos tradicionales.

del servicio de agua potable, 2) regularidad, potencia y calidad con la que se obtiene el recurso y 3) las formas en las que éste se almacena. Por lo que la pregunta para reconocer esta variable consistió, en principio, en indagar si se disponía de agua al interior de la vivienda, los resultados para cada uno de los poblamientos estudiados presentan algunas diferencias sustanciales en torno a las consideraciones arriba enlistadas.

En cuanto al acceso a servicios básicos, el porcentaje de viviendas con disponibilidad de agua entubada dentro de la vivienda, en Gustavo A. Madero es de 92.9% y para el caso de Iztapalapa es del 87.1% (INEGI,2020). Al preguntarle a los encuestados si disponían de agua al interior de la vivienda, en el Conjunto Habitacional contestaron en que el 100% de las viviendas disponen de agua al interior de ésta, lo mismo para el servicio eléctrico y de drenaje. Esta situación es similar en el caso de la Colonia Popular, pues según lo referido por los encuestados, la colonia cuenta con estos tres servicios en el 99.9% de las viviendas. En ambos casos, la disposición del servicio de agua potable es por medio de la infraestructura del Sistema de Aguas de la Ciudad de México.

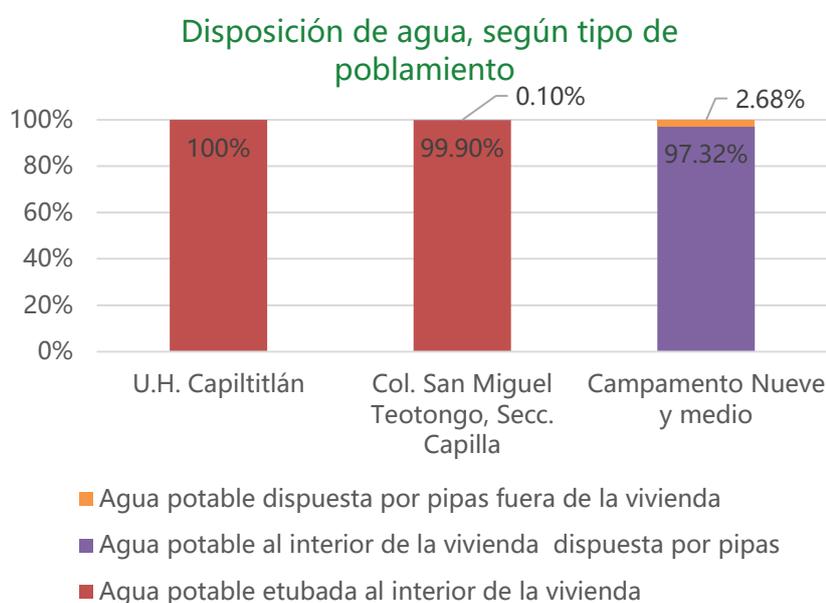
En tanto que el Asentamiento Precario se encuentra en una condición más desfavorable, en la medida en que, según lo respondido por los encuestados, en el 96.4% de las viviendas cuentan con energía eléctrica y conexión a drenaje, mientras que el 97.32% de las viviendas dispone de agua al interior de ésta. Sin embargo, a diferencia de los otros dos poblamientos, en el Campamento Nueve y medio la irregularidad se extiende a los servicios referidos. La disposición del agua en este asentamiento es por medio de pipas que llenan tinacos para su almacenaje y posterior distribución al interior de la vivienda, por medio de infraestructura precaria que en muchos casos fue implementada por los propios habitantes, careciendo de un contrato para prestación de este servicio.

Tabla 42. Agua potable según el tipo de asentamiento.

Tipo de poblamiento/Disposición de agua	Agua potable entubada al interior de la vivienda	Agua potable al interior de la vivienda dispuesta por pipas	Agua potable dispuesta por pipas fuera de la vivienda
U.H. Capultitlán (GAM)	100%	---	---
San Miguel Teotongo II (Iztapalapa)	99.9%	0.1%	---
Campamento Nueve y medio (Iztapalapa)	---	97.32%	2.68%

Elaboración propia con base en la encuesta aplicada por COPEVI.

Gráfica 7. Agua potable según el tipo de asentamiento.



Elaboración propia con base en la encuesta aplicada por COPEVI.

En este sentido es importante recordar que en los asentamientos precarios prevalece la carencia de servicios e infraestructura básica, precisamente por la falta de seguridad en la tenencia jurídica, lo que lleva a sus pobladores a estar en permanente vulnerabilidad y lucha por su regularización. Esta es una de las principales diferencias que presenta este poblamiento con relación a la colonia popular y el conjunto habitacional.

Al respecto, un habitante señala que:

*-“Aquí, como tal no tenemos el problema del gasto de luz o agua porque nos colgamos, pero cuando falta agua nos toca a nosotras ir a pedir las pipas a la delegación”(ama de casa, habitante del campamento Nueve y medio)*

En las siguientes imágenes se muestra la infraestructura de la que se sirven los habitantes para la disposición de agua al interior de la vivienda, ésta es en la mayoría de los casos conformada por mangueras comunes conectadas a un tinaco que provee del recurso.

Imagen 4 y 5. Situación de acceso al agua y saneamiento en campamento Nueve y medio. Captura durante trabajo de campo.

En este sentido es importante destacar que: “El saneamiento inadecuado es una de las



principales causas de enfermedades contagiosas” (OMS, 2019), por lo que la carencia de servicio de drenaje es una variable que vulnera a los habitantes de una vivienda. Esta última situación referente a la precariedad en la infraestructura de drenaje en el Campamento Nueve y medio representa un riesgo a la salud de sus habitantes. Por el contrario, los beneficios de contar con servicio de drenaje y saneamiento óptimos son amplios y se reflejan en una mejora en la salud de los habitantes de la vivienda. La Organización Mundial de la Salud menciona entre dichos beneficios la reducción de enfermedades gastrointestinales, la reducción de enfermedades vinculadas a la malnutrición y, recientemente, la ONU-Hábitat señaló que:

“Aunque el conocimiento actual sobre la dinámica de transmisión parece sugerir que la transmisión de COVID-19 a través de las vías fecales-orales es poco probable, existe evidencia de que los aerosoles y la formación de gotas de aguas residuales contaminadas podrían transmitir el virus. Las medidas inmediatas para minimizar la contaminación fecal por parte de los residentes y los trabajadores de agua y saneamiento deberían ser una prioridad, particularmente en las comunidades vulnerables” (ONU-Hábitat, 2020)

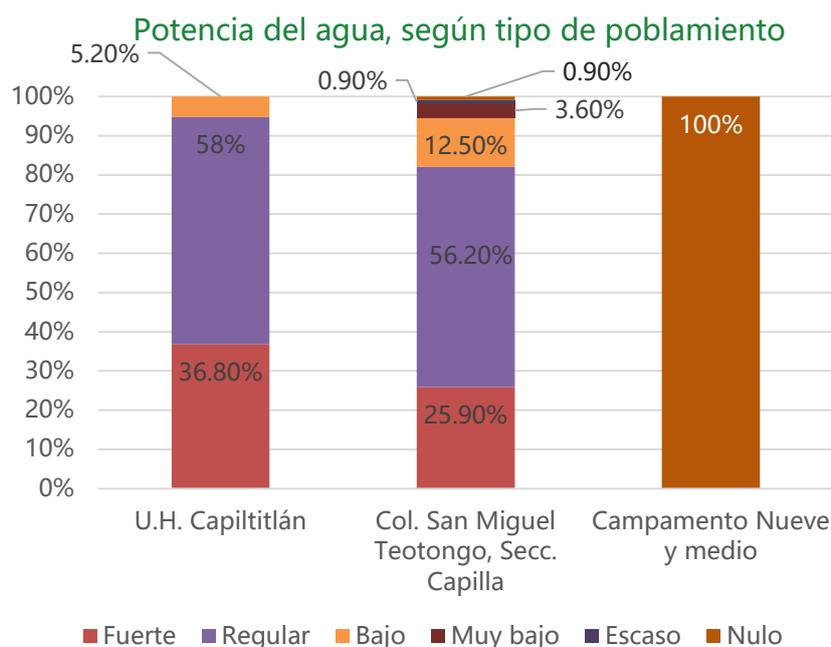
Las diferencias más significativas entre los diferentes poblamientos se encuentran en los mecanismos de acceso (agua entubada o disposición por medio de pipas) y calidad del agua consumida (características en olor color y sabor). Cabe destacar que en dos de los tres tipos de poblamientos se reportó en mayor porcentaje, según la encuesta, que la potencia del agua era regular, mientras que en el asentamiento irregular esta variable se identificó como nula, toda vez que la disposición de agua en el campamento nueve y medio es por medio de pipas.

Tabla 43. Potencia de agua según el tipo de asentamiento.

Tipo de poblamiento/Potencia del chorro de agua	Fuerte (El agua de la manguera llega a 2m o más de distancia)	Regular (El agua de la manguera llega a 1m o 2m o más de distancia)	Bajo (El agua de la manguera llega a menos de 1m de distancia)	Muy bajo (Sólo cae un hilo constante de agua en el mismo lugar)	Escaso (Sólo cae por goteo)	Nulo (No llega agua potable)
U.H. Capultitlán (GAM)	36.8%	58%	5.2%	---	---	---
San Miguel Teotongo II (Iztapalapa)	25.9%	56.2%	12.5%	3.6%	0.9%	0.9%
Campamento Nueve y medio (Iztapalapa)	---	---	---	---	---	100%

Elaboración propia con datos de la encuesta aplicada por COPEVI.

Gráfica 8. Potencia de agua según el tipo de asentamiento.



Elaboración propia con datos de la encuesta aplicada por COPEVI.

En cuanto a la frecuencia, derivado de los grupos focales y entrevistas a representantes de los poblamientos, se identificó que en el caso de San Miguel Teotongo el recurso llegaba sólo unas horas al día (por la mañana) entre 3 y 5 días de la semana; mientras que en el Conjunto Habitacional el agua que llena las cisternas llega por las mañanas entre 5 y 6 días a la semana. En el caso del asentamiento precario, se organizan para solicitar el agua en pipas entre 2 y 3 veces por semana.

Tabla 44. Frecuencia de recepción de agua según el tipo de poblamiento

Tipo de poblamiento/Frecuencia	Días de la semana	Hora del día
U.H. Capultitlán (GAM)	Entre 5 y 6 días	Matutino
San Miguel Teotongo II (Iztapalapa)	Entre 3 y 5 días	Matutino
Campamento Nueve y medio (Iztapalapa)	Entre 2 y 3 días	Por solicitud de pipas

Elaboración propia con datos de la encuesta aplicada por COPEVI.

Esto impacta directamente en el cumplimiento de algunas de las medidas sanitarias para mitigar la propagación del virus, como lo es el lavado constante de manos. Con respecto a las formas de almacenaje del líquido, según la encuesta, en el 100% de las viviendas del Conjunto Habitacional se hace por medio de cisterna, ésto facilita su disposición, por lo tanto, los vecinos refieren no haber sufrido de desabasto durante lo que va del periodo de confinamiento, aunque en grupo

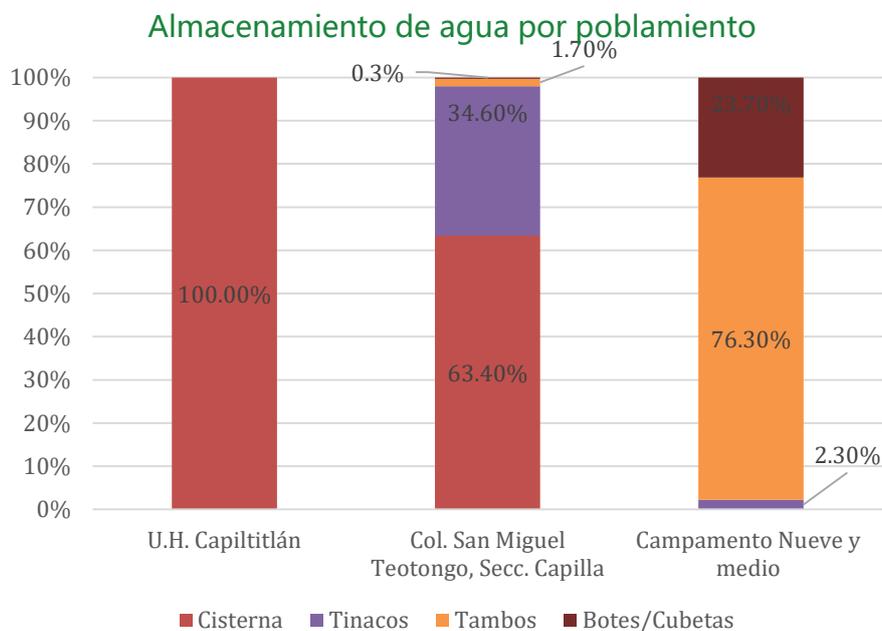
focal señalaron que el agua que llena las cisternas llega por las mañanas. En la Colonia Popular, como resultado de la encuesta, se identificó que en un mayor porcentaje las viviendas almacenan agua en cisternas (63.4%) y tinacos (34.6%), lo que permite disponer de agua aun cuando no llegue directamente de la toma. Sin embargo, para el caso del Asentamiento Precario, que no está regularizado y no tiene agua entubada, en el 76.3% de las viviendas el agua se almacena en tambos, lo que implica que el recurso queda expuesto a agentes contaminantes que pueden impactar la calidad de éste y la salud de los habitantes.

Tabla 45. Porcentaje de viviendas según el almacenamiento de agua según el tipo de poblamiento.

Almacenamiento de agua				
Tipo de poblamiento/Almacenamiento	Cisterna	Tinacos	Tambos	Cubetas/Botes
U.H. Capultitlán (GAM)	100%	---	---	---
San Miguel Teotongo II (Iztapalapa)	63.4%	34.6%	1.7%	0.3%
Campamento Nueve y medio (Iztapalapa)	---	2.3%	76.3%	23.7%

Elaboración propia con datos de la encuesta aplicada por COPEVI.

Gráfica 9. Almacenamiento de agua según el tipo de poblamiento.



Elaboración propia con datos de la encuesta aplicada por COPEVI.

Una variable de suma importancia es la calidad del agua, de la cual se identificó por medio de la encuesta aplicada que en el Conjunto Habitacional se calificó en mayor porcentaje como buena (44.3%) y regular (55.3%); en la Colonia Popular como regular en su mayoría (64.3%) y en el 25.9% de las viviendas como mala; finalmente, en el Asentamiento Precario se calificó como regular (52.6%) y mala (36.8%). Como puede apreciarse, la calidad del agua en el caso de Iztapalapa es entre regular y mala, mientras que para el caso del poblamiento ubicado en Gustavo A. Madero es de buena a regular. Esto se hace más evidente al obtener los resultados de las características del recurso:

Tabla 46. Principales características del agua, según asentamiento.

Principales características del agua			
Tipo de poblamiento / Características	Olor	Sabor	Color
U.H. Capultitlán (GAM)	Sin olor o ligeramente a cloro (87%)	No sabe/No la ha probado (58%)	Transparente (87%)
San Miguel Teotongo II (Iztapalapa)	Sin olor o ligeramente a cloro (47.3%)	No sabe/No la ha probado (74.1%)	Amarillento (56.3%)
Campamento Nueve y medio (Iztapalapa)	A huevo podrido (59.2%)	No sabe/No la ha probado (80.2%)	Amarillento (64.5%)

Elaboración propia con datos de la encuesta aplicada por COPEVI.

Según la Ley del derecho a los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado y tecnología hídrica de la Ciudad de México, el agua potable es definida como: “aquella que puede ser ingerida sin provocar efectos nocivos a la salud y reúne las características establecidas por las normas oficiales mexicanas” (2019). Sin embargo, como puede apreciarse, la mala calidad del agua referida en los poblamientos de Iztapalapa puede inferirse por el olor y el color; respecto al sabor, en un alto porcentaje de las viviendas encuestadas no sabían cuál era o no la habían probado, ya que el agua de la red la empleaban para el aseo de la casa, regar plantas, lavar trastes y bañarse, y no para beber o preparar alimentos, debido a que sus características la hacían no apta para el consumo. Para esos casos los pobladores adquieren agua embotellada, lo cual implica un gasto adicional en la vivienda.

Las participantes del grupo focal del asentamiento precario refieren que, desde el comienzo de la pandemia se invirtió más dinero en agua embotellada, destacan que:

*“Una cosa es el agua potable y otra la que se ocupa para consumo; se gasta más porque todos están en casa, lo cual representa un aumento en los gastos de la casa, tanto el precio del agua, como del gas, nos lo dobletean casi todo. El agua que utilizamos para nuestro*

*consumo incrementó de 10 a 14 pesos que se invierten a diario” (Ama de casa y vecina del Campamento Nueve y medio)*

*“Antes nos alcanzaba con un garrafón hasta para una semana, pero ahora que están los niños en la casa tenemos que comprar hasta uno diario. Sí se gasta más en agua y en comida desde que comenzó ésto. Mis niños estaban en una primaria de tiempo completo y allá comían” (Vecina y madre de familia del Campamento Nueve y medio).*

A esta situación habría que sumar aquellas cuestiones relacionadas con las cargas que se intensificaron para las mujeres en lo referente a la disposición del agua, sobre todo en el asentamiento precario. Para ello, es necesario integrar la perspectiva de género en este asunto. El confinamiento exacerbó las desigualdades entre géneros, ya que, ante las medidas de distanciamiento social, la carga para las mujeres se intensificó en términos de tiempo y esfuerzo para el acceso al recurso.

*-“Almacenar el agua es una actividad que nos toca a nosotras como mujeres , somos las que nos encargamos de todo lo de la vivienda , si está cayendo poca agua , que párate temprano, que si no hay agua ir por pipas. No sólo es la carga de la casa, sino apoyar a las familias del predio, y no nos pagan un sueldo, no tenemos horarios” (Representante de pasillo, ama de casa y vecina del campamento Nueve y medio)*

## IV.5 Otros vectores de riesgo de las viviendas

Otra condición de la vivienda a considerar es la presencia de vectores de riesgo para la salud. Según la OMS, “las enfermedades de transmisión vectorial representan más del 17% de todas las enfermedades infecciosas y cada año provocan más de 700 000 muertes” (2020). Los vectores son animales (insectos, roedores y otros) que transportan microorganismos infecciosos desde un individuo enfermo hasta un individuo susceptible, su comida o su ambiente inmediato. El microorganismo se desarrolla, se propaga o se multiplica dentro del vector.

La presencia de vectores en la vivienda propicia enfermedades. Los vectores más conocidos y de mayor presencia en las viviendas encuestadas son los siguientes: los mosquitos o zancudos, la rata, la mosca, la cucaracha, pulgas, piojos, garrapatas. Las moscas y las cucarachas pisan excrementos y basuras para luego posarse sobre los alimentos, contaminándolos y transmitiendo enfermedades a las personas que los consumen. Las ratas también son vectores y producen la Leptospirosis (OPS, 2010).

Los datos de la encuesta en la Unidad Habitacional Capultitlán señalan que en el 94% de las viviendas señalaron la presencia de arañas, zancudos y moscas, de éstos un 10% manifestó la existencia además de cucarachas en la vivienda; sólo en el 2.6% reportan la presencia de ratas.

Mientras que en el Campamento Nueve y medio indican vectores y/o fauna nociva a la que están expuestos los habitantes del predio: 17% de los encuestados señaló la existencia de zancudos, 16% señala presencia de moscas y otro 16% indica que existen ratas en su vivienda, le siguen cucarachas con el 15%, hormigas con un 14%, y finalmente 4% de los encuestados refieren encontrar chinches y pulgas en sus viviendas.

Por su parte los habitantes de la sección capilla en San Miguel Teotongo reportan tener: moscas (20%), zancudos (19%), arañas (17%), hormigas (16%), cucarachas (12%), ratas (10%), chinches (3%), pulgas (2%), además de éstos, los vecinos consideran como vectores a cacomixtles, grillos y alacranes, posiblemente notando su presencia debido a su colindancia con el Área Natural Protegida.

Las condiciones y materiales adecuados de la vivienda evitan la proliferación de fauna nociva, además de contribuir en la salud de los habitantes. Recordemos que la vivienda se convirtió en la primera línea de defensa ante los contagios de Covid-19.

## IV. 6 Tenencia de la vivienda y condiciones de vida

Para evaluar esta variable, se preguntó a los encuestados el actual estado de posesión de la vivienda que habitan; en este sentido, también se indagó al respecto de la relación que existe entre la tenencia de la vivienda y su papel en las condiciones de vida de los habitantes de los diferentes poblamientos. Particularmente, en los tres casos estudiados se pudo identificar que sigue prevaleciendo la vivienda en propiedad, tanto en el conjunto habitacional como en las colonias populares, aunque cabe destacar el porcentaje nada despreciable de vivienda rentada en San Miguel Teotongo II (30.4%).

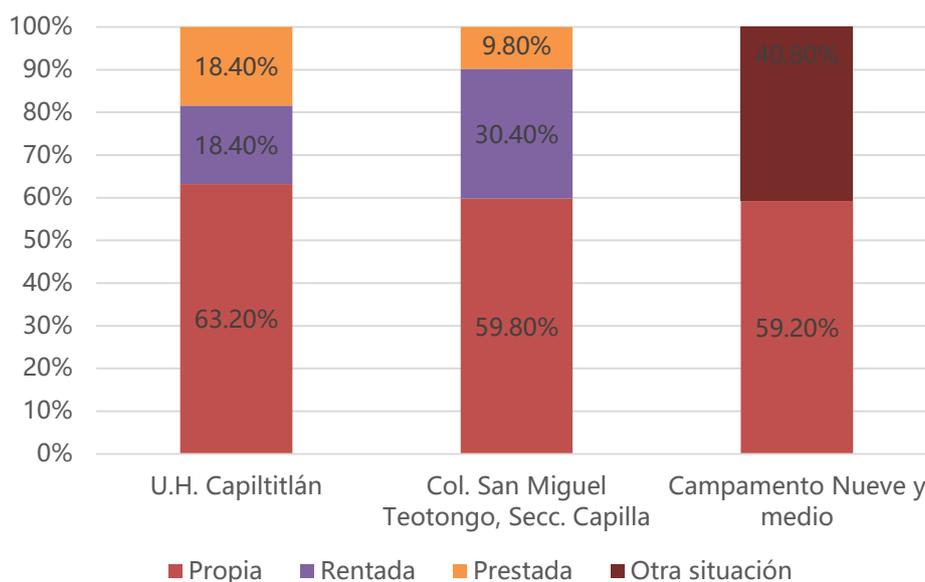
Tabla 47. Posesión de la vivienda según el poblamiento.

Posesión de la vivienda				
Tipo de poblamiento/Posesión de la vivienda	Propia	Rentada	Prestada	Otra situación
U.H. Capultitlán (GAM)	63.20%	18.40%	18.40%	--
San Miguel Teotongo II (Iztapalapa)	59.80%	30.40%	9.80%	---
Campamento Nueve y Medio (Iztapalapa)	59.20%	--	--	40.80%

Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

Gráfica 10. Tipo de tenencia según el poblamiento.

### Tenencia de la vivienda según poblamiento



Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

En tanto que los datos arrojados por la encuesta nos permiten reconocer una situación específica para el caso del Campamento Nueve y Medio, pues según lo contestado por los habitantes, la tenencia de la vivienda se encuentra repartida entre propia (59.2%) y en otra situación (40.8%). Ambas situaciones requieren de una explicación, ya que recordemos que este poblamiento se distingue por su situación de irregularidad, por lo que en términos legales hay incertidumbre en la medida en que no se cuenta con un título de propiedad; sin embargo, el porcentaje que refirió la propiedad de la vivienda (58.9%) se refiere a un sentido de arraigo al espacio, en tanto que éste ha sido el resultado de un proceso de autogestión de la vivienda y sus espacios inmediatos. Por otro lado, particularmente en el caso de “vivienda en otra situación” los encuestados del campamento consideraron que la vivienda era “provisional” o “campamento”, ya que las viviendas dentro del campamento forman parte de un proceso que tiene como objetivo la consolidación de la vivienda regularizada, tanto jurídicamente como en términos de habitabilidad. Es decir, los habitantes del Campamento Nueve y medio se encuentran en la búsqueda de financiamiento para la construcción de una vivienda. Este proceso es llevado a cabo por un líder que se encarga de gestionarlo con las dependencias correspondientes. En el grupo focal, las habitantes del campamento Nueve y medio destacan que es un proceso largo, pero que su objetivo es poder acceder a alguno de los programas existentes para el acceso a una vivienda adecuada. Al respecto del proceso a seguir para este fin, las participantes no ahondaron más.

La sensación de incertidumbre respecto a la tenencia de una vivienda es una de las cuestiones que los habitantes de los poblamientos estudiados vinculan con las dificultades al momento de referirse a tener buenas condiciones de vida. Ya se ha destacado el porcentaje de vivienda en renta registrado en la colonia popular, lo cual representa un factor de importancia en la percepción de las condiciones de vida de los vecinos.

Como resultado del grupo focal, los jóvenes habitantes de San Miguel Teotongo II asociaron con la noción de “buenas condiciones de vida” con una alimentación sana, con contar con servicios

básicos, con acceso a la educación y con espacios de entretenimiento, pero sobre todo con estabilidad económica y tener un lugar donde vivir, con lo que la vivienda representa un elemento imprescindible para asegurar bienestar en la vida de las familias que habitan los espacios estudiados.

*“Porque buenas condiciones de vida es tener lo indispensable para vivir, como pues, tener dinero, un lugar donde vivir... una casa y pues ya” (Joven estudiante, vecino de la Col. San Miguel Teotongo II).*

*-“Yo creo que es una estabilidad positivamente refiriéndose a estabilidad económica, servicios básicos, espacios de entretenimiento así como instituciones que avalan nuestra salud o nuestras quejas a la atención en donde vivimos”.*

De igual forma, en el asentamiento precario las mujeres participantes en el grupo focal destacaron que “buenas condiciones de vida” se encuentra estrechamente vinculadas a un buen ingreso, con el cual puedan sustentarse necesidades básicas, entre ellas la vivienda, ya que con la llegada del Covid-19 y sus efectos en la economía y el empleo, las condiciones de vida se vieron severamente afectadas de manera negativa. Al preguntarles qué elementos asociaban con “tener buenas condiciones de vida”, las participantes del grupo focal en el asentamiento precario refirieron:

*-“Trabajo. Para empezar, tener un buen trabajo, bueno o regular, que sirva para sustentar los gastos de tu familia, tener salud, con tu trabajo aportar para los medicamentos si te enfermas”.*

Algunas participantes del grupo focal resaltaron que tener empleo, una casa y salud son indicadores de buenas condiciones de vida, por lo que hicieron hincapié en que las consecuencias, de carecer de alguno de estos tres elementos en sus vidas deteriora de manera significativa el bienestar familiar, sobre todo en los casos en los que no se cuenta con una vivienda propia y en su lugar hay que rentar puesto que la situación se agrava.

*- “Entre las cosas que hay que rescatar de la pandemia es el pensar en ser preventivos, porque hubo gentes que al no tener un sistema de salud, les costó la vida, porque a lo mejor no tenías para los medicamentos, o a lo mejor estabas pagando renta y todo se te vino encima, el tema es que muchos empezamos a quedarnos sin trabajo” (Ama de casa y vecina del Campamento Nueve y medio).*

El tema de las rentas, de cara a la pandemia es un asunto que no sólo a los vecinos preocupa, ya que las organizaciones de la sociedad civil señalaron a las autoridades el impacto que la emergencia sanitaria y económica generó en el pago de rentas. Integrantes de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL) entrevistados por el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C. (COPEVI) para este estudio refirieron que en 2020 una de las demandas realizadas al Gobierno de la ciudad fue en referencia al apoyo para el pago de rentas; sin embargo, en las reuniones que sostuvieron con funcionarios, resaltó el hecho de que no existía claridad con respecto a qué instancia le correspondía atender el asunto de la vivienda en alquiler, ni los mecanismos de acceso a esos apoyos para personas en el contexto de Covid-19. Este fue un tema que las organizaciones de la sociedad civil trataron en múltiples ocasiones con el INVI, SEDUVI y en general con el Gobierno de la Ciudad de México, e incluso publicaron un informe:

*“El año pasado, cuando hablábamos del tema del alquiler, la Jefa de Gobierno mencionó que habría apoyo en renta en el paquete de Reactivación Económica. Cuando se consultaba ¿y quién va a gestionarlo? Todos se miraban sin tener idea clara. (...) Algún funcionario mencionó que el INVI continuaba dando sus apoyos a renta, pero son muy pocos, entonces no se hacían públicos. En conclusión, no sabemos muy bien a qué se refiere este programa, si se ejerce presupuesto y donde” (Participante en grupo focal con organizaciones sociales y civiles).*

Otro tema de interés asociado con la incertidumbre de tener o no un lugar dónde vivir es lo relacionado con los desalojos. Según la representante de la Red de afectados por desalojos de la Ciudad de México, no hay una política clara respecto al tema de los desalojos; sin embargo, por parte de las organizaciones ha existido interés en colocar este asunto en la agenda pública y por ello han orientado sus esfuerzos en visibilizar los efectos negativos de no contar con una política bien definida en cuestión de desalojos. Las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas para este estudio indicaron que:

*“-Habría que señalar que lo que se requiere es una transformación de la política de vivienda de la Ciudad de México; está muy fragmentada y con esfuerzos poco claros por lo menos en materia de vivienda social. No hay una definición en torno al tema de desalojos y en general a las propuestas que hemos hecho en torno a la cuestión inquilinaria” (Participante en grupo focal con organizaciones sociales y civiles de la Unión Popular Valle Gómez).*

Al remarcar la ausencia de una política definida que atienda el problema de los desalojos en la Ciudad de México, señalan que es muy importante la vinculación con otros movimientos y entre organizaciones para lograr colocar el tema en la agenda pública, ya que gran parte del problema, consideran, responde a que no ha habido voluntad política y ha imperado un desorden en materia territorial y de vivienda. Consideran también, que el actual gobierno sigue el mismo modelo de las administraciones anteriores, prevaleciendo los arreglos con la iniciativa privada y resaltan la necesidad de trabajar en estudios e impactos del desarrollo urbano en la ciudad que sean inclusivos.

*“Lo más triste, lo más grave es que nosotros hemos sido como el último reducto en materia de vivienda, los desalojados, las clases vulnerables. Nosotros nos sentimos como los olvidados de Dios, pero yo no veo una política abierta por parte del gobierno. No podemos tener acceso a muchos datos y aunque lo buscamos no hay transparencia. Yo lo que veo es que sigue siendo un contubernio con las empresas inmobiliarias y es como para desanimarse y es muy triste.” (Representante de la Red de afectados por desalojos de la Ciudad de México).*

La falta de regulación de esta problemática dificulta aún más la situación de los inquilinos, ya que como señalan representantes de la Coalición Internacional para el Hábitat, ante situaciones extraordinarias, éstos se encuentran en una severa indefensión jurídica.

*-“Es muy problemático todo el tema de los desalojos extrajudiciales con uso de fuerza privada, de gente privada que echa de sus casas a la población, y la autoridad está consciente de que ésto sucede, pero considera que no le corresponde actuar porque*

*sucede entre privados, lo hacen los privados, como si alguien quisiera matar en la calle y nadie le hace nada. Necesitamos saber cómo arreglar esto, cómo visibilizar. El uso de los cargadores, la posibilidad de que saliendo de un tribunal tú puedas contratar con toda facilidad un cargador para que con violencia te regrese la posesión es otro tema que, digamos, debería de reglamentarse” (Representante de Coalición Internacional para el Hábitat, oficina regional para América Latina).*

Temas como alquiler y desalojos requieren de transformaciones estructurales que van desde lo jurídico hasta la voluntad política; representantes de HIC-AL resaltaron la necesidad de una transformación en la política de vivienda de Ciudad de México para lograr resolver estas controversias, ya que el no atender el derecho a una vivienda adecuada deriva en la violación de derechos humanos fundamentales, que en un contexto de pandemia se agravan. Al respecto refirieron que:

*“Si tratamos el tema de desalojos, debería de haber un reconocimiento de lo que son los desalojos forzados, desde el punto de vista del derecho a una vivienda adecuada, intentamos incluir un artículo en la Ley de Derechos Humanos y sus garantías de la Ciudad de México que fue ampliamente rechazado y finalmente eliminado. Pero estamos todavía con una acción de inconstitucionalidad frente a la suprema corte para evaluar si esa modificación del artículo implica un retroceso en materia de DDHH y, por lo tanto, tiene que regresar en su lugar independientemente de estas luchas específicas. Creemos que hay un desconocimiento, de las autoridades, de la conceptualización de desalojo forzoso, no lo comprenden y probablemente no lo quieren comprender. Siempre hay una tendencia a sobreponer el Derecho civil frente al Derecho a la vivienda adecuada y hace una incomprensión.” (Representante de Coalición internacional para el Hábitat, oficina regional para América Latina)*

En conclusión, el tema de la tenencia cruza por al menos tres dimensiones: 1) problemas relacionados con la renta y los desalojos; 2) incertidumbre y temor en la ocupación y usos del terreno y de la vivienda y 3) el referido al impacto económico que la situación de tenencia tiene en las condiciones de vida de los habitantes de los diferentes poblamientos. Con lo que el ingreso y los gastos asociados a la vivienda es un elemento importante para identificar las condiciones particulares en cada uno de los poblamientos estudiados

## IV.7 Ingreso y gastos asociados a la vivienda

Una variable que se buscó indagar en los poblamientos seleccionados fue en referencia al ingreso mensual familiar (por hogar) que en los poblamientos estudiados oscila entre los \$2,000 y \$8,400 mensuales; sin embargo, resulta preocupante que el resultado obtenido en el caso del campamento Nueve y Medio. lo ubica por debajo de este rango, pues más del 20% de las viviendas encuestadas reportó un ingreso familiar por debajo de los \$2,000 mensuales. A los resultados de las encuestas se suman aquellos de los grupos focales organizados por COPEVI, en los que, respecto al ingreso, se manifiesta que:

*"En algunos trabajos recortaron horarios y por eso te pagan menos, también hay despidos injustificados; el principal temor es enfermarse y contagiarse a nuestras familias, pero tenemos que seguir trabajando" (Vecina del Campamento Nueve y medio, Iztapalapa)*

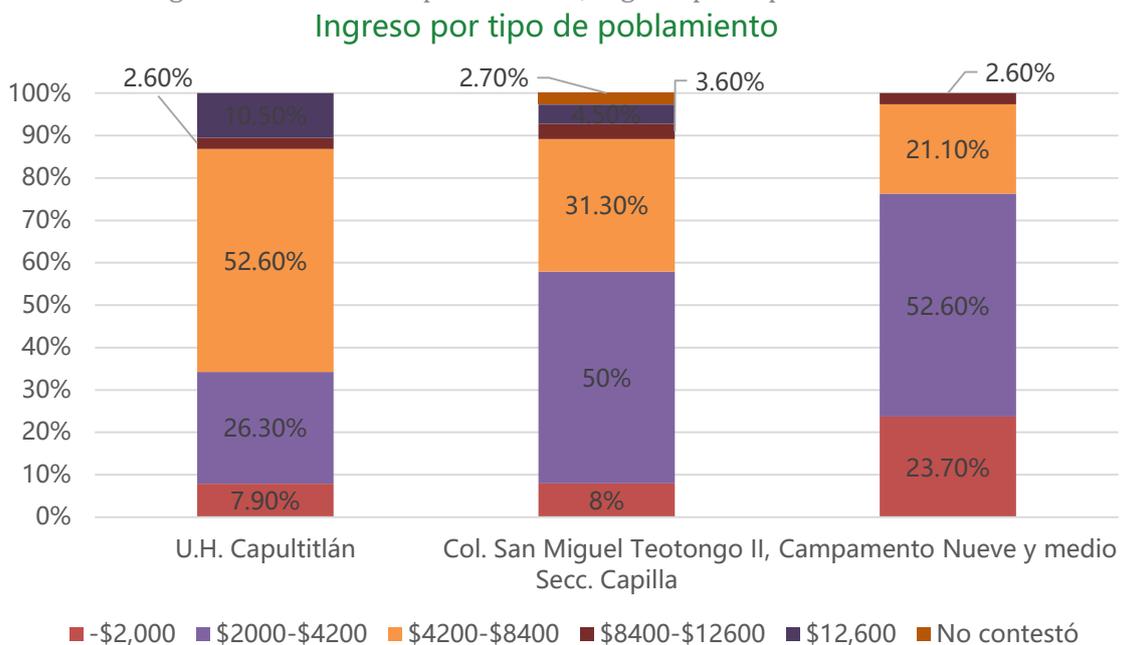
*"El principal miedo es perder nuestro trabajo, si no trabajamos, no comemos" (Vecina y madre de familia del Campamento Nueve y Medio, Iztapalapa)*

Tabla 48. Ingreso mensual total por vivienda, según tipo de poblamiento.

Poblamiento/Ingreso	Menos \$2,000	\$2000 - \$4200	\$4200-\$8400	\$8400-\$12600	Más \$12,600	No contestó
U.H. Capultitlán	7.90%	26.30%	52.60%	2.60%	10.50%	--
Col. San Miguel Teotongo II, Secc. Capilla	8%	50%	31.30%	3.60%	4.50%	2.70%
Campamento Nueve y medio	23.70%	52.60%	21.10%	2.60%	--	--

Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

Gráfica 11. Ingreso mensual total por vivienda, según tipo de poblamiento.



Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

Como puede apreciarse, un importante porcentaje de viviendas en la colonia popular y el asentamiento precario perciben un ingreso familiar total de entre \$2,000 y \$4,200 mensuales, estos casos superan el 50% de las viviendas encuestadas. En la Ciudad de México una persona es considerada por debajo de la línea de pobreza si su ingreso es menor a los \$157 al día, es decir \$4,763 mensuales (Evalúa, 2019). Si consideramos que los ingresos reportados en los

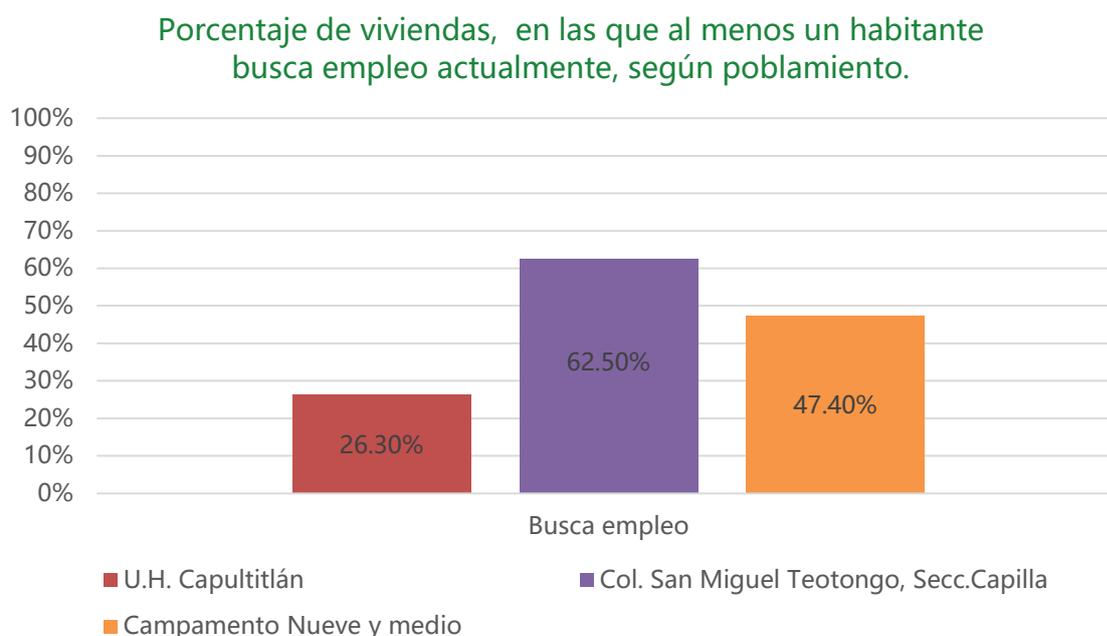
poblamientos corresponden al ingreso total de la familia, ello ubica a los poblamientos estudiados en una situación de vulnerabilidad económica importante.

En el caso del Conjunto Habitacional se registró un ingreso mayor a \$12,600 en el 10.5% de las viviendas, mientras que en la colonia popular para el mismo ingreso se reportó un 4.5%. En el extremo opuesto el campamento registró un ingreso de \$2,000 o menos en casi el 24% de las viviendas; de manera general este asentamiento es el que presenta las condiciones menos favorables en términos económicos y no es de sorprender que una de las principales preocupaciones manifestadas en el grupo focal fuesen referidas al ámbito de la economía en general y el empleo en particular, las participantes en el grupo focal refieren vivir al día.

De manera general, el impacto de la emergencia sanitaria más evidente entre los habitantes de los poblamientos estudiados es el que tiene que ver con la economía. En el taller realizado por COPEVI, se destacó que desde que comenzó la pandemia, los efectos que ha tenido en la economía de los hogares ha sido significativa, ya que refieren que el desempleo aumentó y el que hay es mal remunerado.

Entre los impactos directos que ha tenido la pandemia, con respecto al empleo, destaca que en el 26.3% de las viviendas encuestadas en el Conjunto Habitacional reportaron que al menos uno de los habitantes tuvo que buscar trabajo desde que empezó la pandemia, mientras que para la colonia popular el porcentaje se eleva a 62.5% y en el caso del campamento Nueve y medio el porcentaje que se registro fue de 47.4%.

Gráfica 12. Porcentaje de viviendas en las que al menos un habitante busca empleo actualmente según tipo de poblamiento.



Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

Las oportunidades de empleo se han reducido mucho desde que comenzó la pandemia, además de ello la economía de las personas que se dedican al comercio ha disminuido drásticamente y ha

impactado en sus ingresos. Esta es una de las ocupaciones más importantes de la población de las viviendas encuestadas (20% tiene como ocupación el comercio informal).

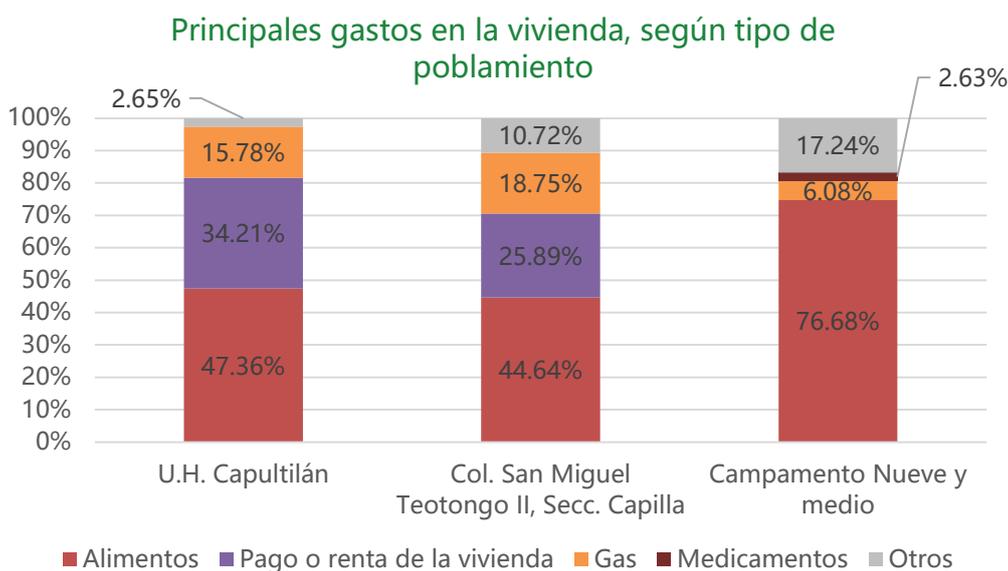
Esta situación se agrava ya que, al identificar aquellos rubros que representan los mayores gastos en la vivienda, en los tres casos, el mayor gasto lo representan los alimentos; aunque para el caso del Campamento, el segundo gasto lo representa el gas, mientras que para la U.H. Capultitlán y San Miguel Teotongo es el pago o renta de la vivienda. Esto último implica que, en algunas viviendas, se haya tenido que interrumpir el pago de la vivienda o el pago de la renta según sea el caso. Respecto a la variable “pago o renta de la vivienda” los encuestados se refirieron a este rubro como aquel gasto destinado a cubrir el pago de la mensualidad del crédito hipotecario, ya sea que este fuese para adquisición de vivienda nueva, usada o para mejoras de la que ya se es propietario, mientras que este rubro también hace referencia al gasto destinado al pago de la renta en aquellos casos en los que quienes habitan la vivienda no son propietarios de ésta.

Tabla 49. Principales gastos, según tipo de poblamiento.

Gastos por orden de prelación según tipo de poblamiento			
Tipo de poblamiento/Gastos	1o.	2o.	3o.
U.H. Capultitlán	1. Alimentos	2. Pago o renta de la vivienda	3. Gas
Col. San Miguel Teotongo II, Secc. Capilla	1. Alimentos	2. Pago o renta de la vivienda	3. Gas
Campamento Nueve y medio	1. Alimentos	2. Gas	3. Medicamentos

Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

Gráfica 13. Principales gastos, según tipo de poblamiento.



Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

Como puede apreciarse, en el resultado arrojado por la encuesta el principal gasto para los tres poblamientos lo representan los alimentos, sin embargo, resalta una diferencia importante entre éstos. En la colonia popular y el conjunto habitacional el porcentaje de viviendas en donde el principal gasto son los alimentos se ubica entre el 44% y el 47% de los casos, pero en el asentamiento irregular este porcentaje se eleva hasta el 76%, seguido de gas (6.08%) y medicamentos (2.63%), el 17.24% lo representan en conjunto otros gastos entre los que se encuentran recreación; gastos asociados a la educación, gastos en ropa y calzado, telecomunicaciones, etc. Como puede apreciarse, un porcentaje muy elevado de las viviendas en el Campamento Nueve y medio destina un importante porcentaje del ingreso a alimentos pues éste ocupa el primer lugar en la lista de gastos. Mientras que, en los otros dos poblamientos, un gasto representativo está destinado al pago o renta de la vivienda, este rubro ocupa el segundo lugar en prelación en los gastos del hogar en el conjunto habitacional y la colonia popular con el 25.8% y 34.2% respectivamente.

A lo anterior habría que sumar los gastos emergentes con la pandemia, como son cubrebocas, productos de desinfección y gel antibacterial que, si bien no representan uno de los mayores gastos, sí han impactado la economía familiar en el último año.

Al preguntar en la encuesta sobre cómo le afectan los gastos relacionados con la salud, el 30% de los encuestados del conjunto habitacional refirió que desde el comienzo de la pandemia tuvo que disminuir su gasto destinado a vestido y recreación para cubrir gastos asociados a salud, en el 18% de los casos se tuvo que dejar de pagar o retrasar algunos gastos de servicios en la vivienda.

Por su parte 26% de los habitantes de San Miguel Teotongo encuestados nos dijeron que deben destinar menos gasto a vestido y recreación para cubrir el rubro de salud, 23% nos indicaron que ya no ahorran, 18% señalaron que disminuyen el gasto que estaba destinado a alimentos, 13% indicaron que dejan de pagar o retrasan el pago de servicios de la vivienda y sólo seis por ciento mencionó que no le afecta en alguna de las formas anteriores.

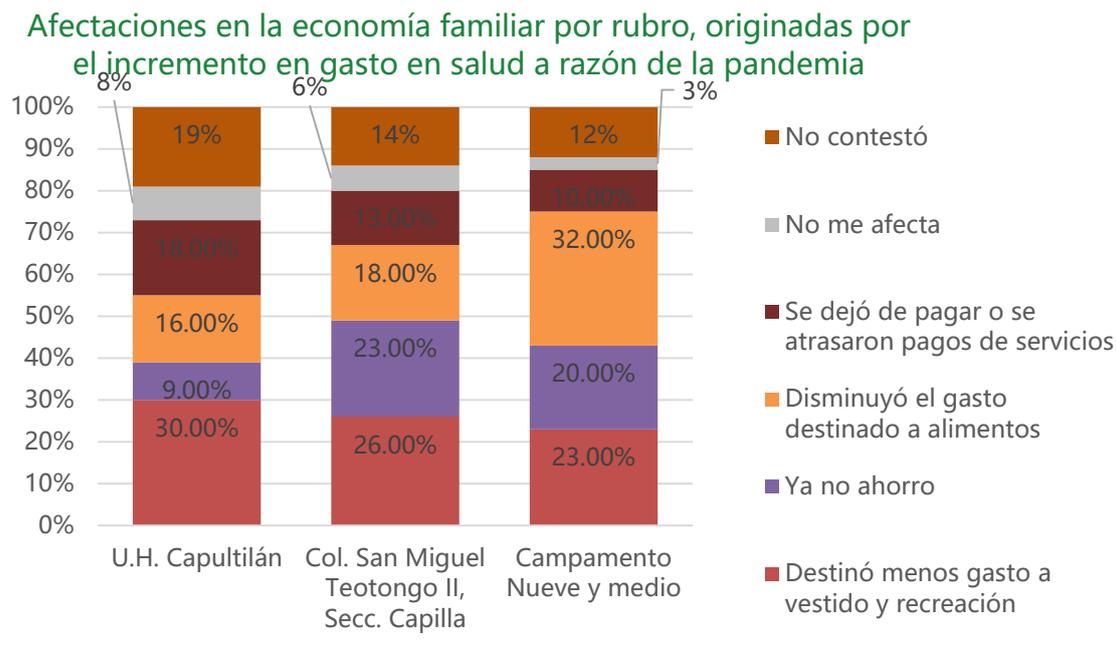
En el caso del asentamiento precario, el gasto más afectado fue el destinado a alimentos, ya que en el 32% de las viviendas encuestadas refirió que fue este rubro el que tuvieron que disminuir para cubrir los gastos derivados de las afecciones a la salud.

Tabla 50. Afectaciones en la economía familiar por la pandemia según tipo de poblamiento.

Asentamiento/Afectación	Destinó menos gasto a vestido y recreación	Ya no ahorro	Disminuyó el gasto destinado a alimentos	Se dejó de pagar o se atrasaron pagos de servicios	No me afecta	No contesto
U.H. Capultilán	30%	9%	16%	18%	8%	19%
Col. San Miguel Teotongo II, Secc. Capilla	26%	23%	18%	13%	6%	14%
Campamento Nueve y medio	23%	20%	32%	10%	3%	12%

Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

Gráfica 14. Afectaciones en la economía familiar por la pandemia según tipo de poblamiento.



Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

Al preguntar concretamente qué porcentaje del ingreso familiar mensual se destinaba a la atención a la salud, en la Unidad habitacional un 40% refirió destinar menos del 10% del ingreso para atender afecciones a la salud, sólo un 5% dijo destinar más del 40% de su ingreso para atender cuestiones vinculadas a la salud. En tanto que en la colonia popular el 25% refirió

destinar menos del 10% de su ingreso a afecciones de salud, mientras que un 7% refirió destinar entre 30 y 40% del ingreso.

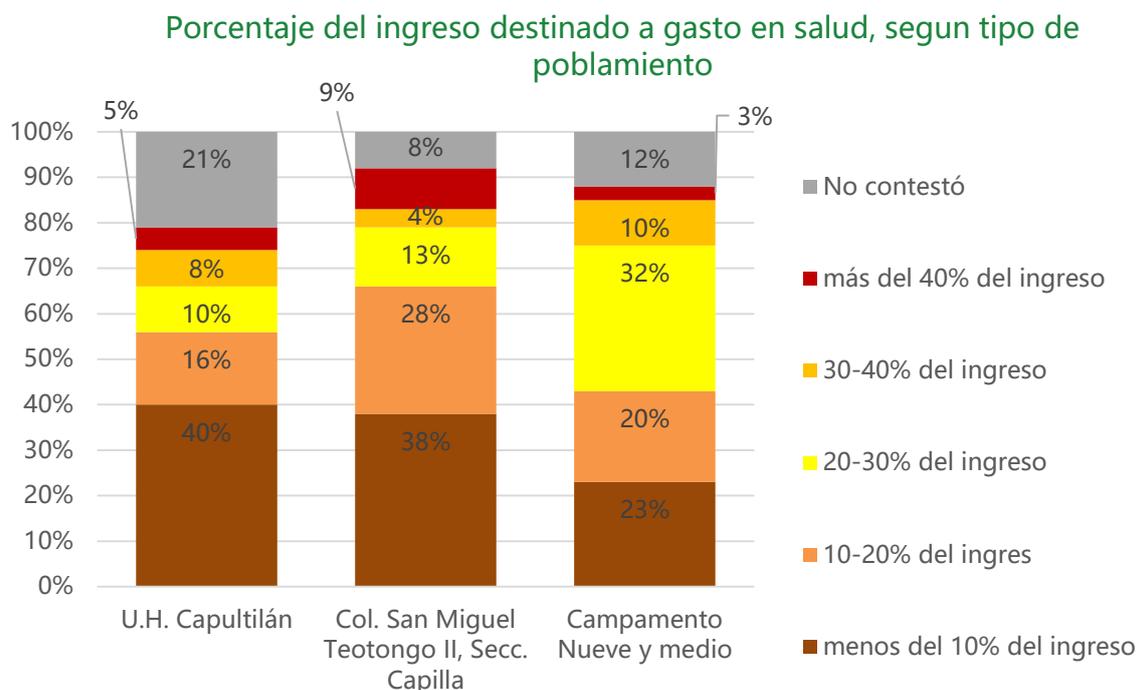
Por su parte, en el campamento Nueve y Medio, 38% de las personas encuestadas refieren que gastan menos de 10% de sus ingresos económicos en la atención de afecciones de la salud, 28% indica que gasta de 10 a 20% de sus ingresos, mientras que 13% de las encuestadas apuntaron que gastan de 20 a 30% de sus ingresos económicos en atención médica; de manera importante nueve por ciento nos señala que gasta más del 40% de sus ingresos en la atención necesaria de problemas de la salud y otro cuatro por ciento nos puntualizó que gasta de 30 a 40% del ingreso familiar.

Tabla 51. Porcentaje del ingreso destinado a gasto en salud, según tipo de poblamiento.

Asentamiento/porcentaje del gasto	menos del 10% del ingreso	10-20% del ingreso	20-30% del ingreso	30-40% del ingreso	más del 40% del ingreso	No contestó
U.H. Capultitlán	40%	16%	10%	8%	5%	21%
Col. San Miguel Teotongo II, Secc. Capilla	38%	28%	13%	4%	9%	8%
Campamento Nueve y medio	23%	20%	32%	10%	3%	12%

Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

Gráfica 15. Gráfica de porcentaje del ingreso destinado a gasto en salud según tipo de poblamiento.

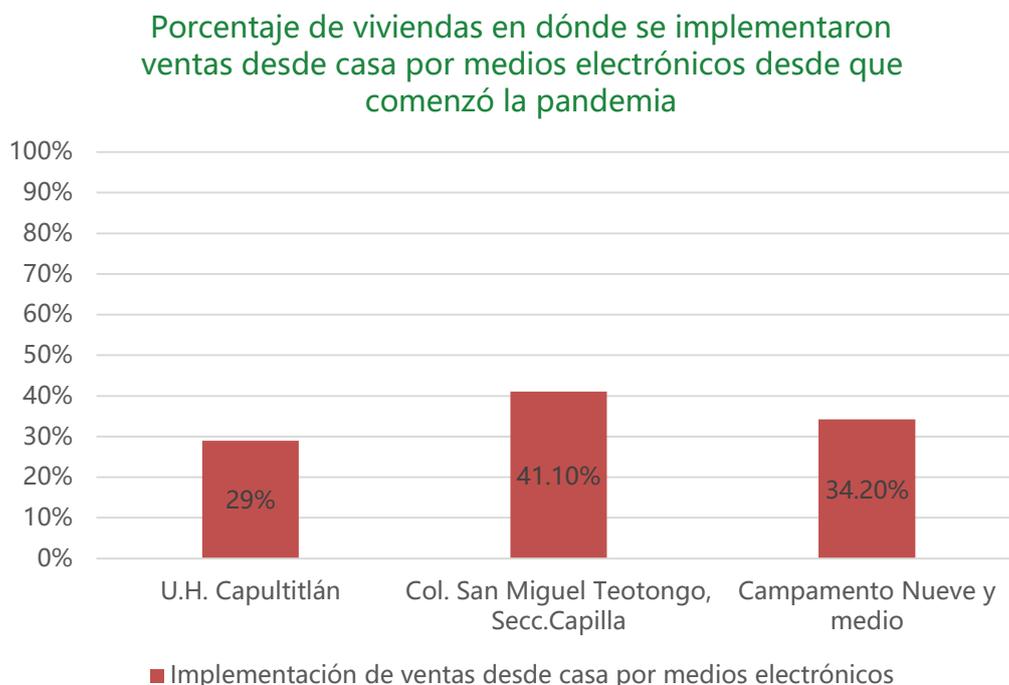


Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

Cabe resaltar que “gasto en salud” se refiere al que realizan los hogares, aún si contribuyen a la seguridad social y seguros privados de salud (Sales F., 2011), en este sentido, este rubro representa todo gasto económico cuyo fin directo e inmediato es promover o restaurar la salud. Éste se realiza en el consumo o la producción de bienes y servicios que tienen un impacto en la salud. Además, representa una cifra acumulativa de las erogaciones públicas y privadas para el cuidado y restauración de la salud. Puede ser un buen indicador sobre las desigualdades de acceso a los servicios de salud entre las regiones del mundo, entre los países, o entre los distintos grupos sociales de un mismo país (Gómez O., Becerril V. y Arreola H., 2011). Según la literatura especializada, cuando el gasto excede 40% del ingreso disponible (ingreso restante después del gasto familiar en alimentos) se considera como un gasto catastrófico, pues pone en riesgo la viabilidad económica y financiera del hogar.

Para enfrentar los impactos negativos en la economía del hogar, los habitantes de los poblamientos estudiados recurrieron a diversas acciones. Una de ellas ha sido implementar la venta de artículos desde casa u ofrecer algún tipo de servicio. En este caso, la Colonia Popular mostró el porcentaje más alto con el 41.1 % de viviendas en donde se implementó el Comercio electrónico como una alternativa para fortalecer la economía familiar; seguido del Asentamiento Precario con 34.2% y finalmente el Conjunto Habitacional con 29%.

Gráfica 16. Gráfica de porcentaje de viviendas en donde se implementaron ventas por casa por medios electrónicos según tipo de poblamiento.



Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

Otra acción ha sido compartir gastos con algún vecino y recibir algún familiar o amigo para compartir vivienda. El mayor porcentaje de viviendas que han recurrido a compartir gastos con algún vecino se concentra en el Asentamiento Precario con 17%, seguido de la Colonia popular

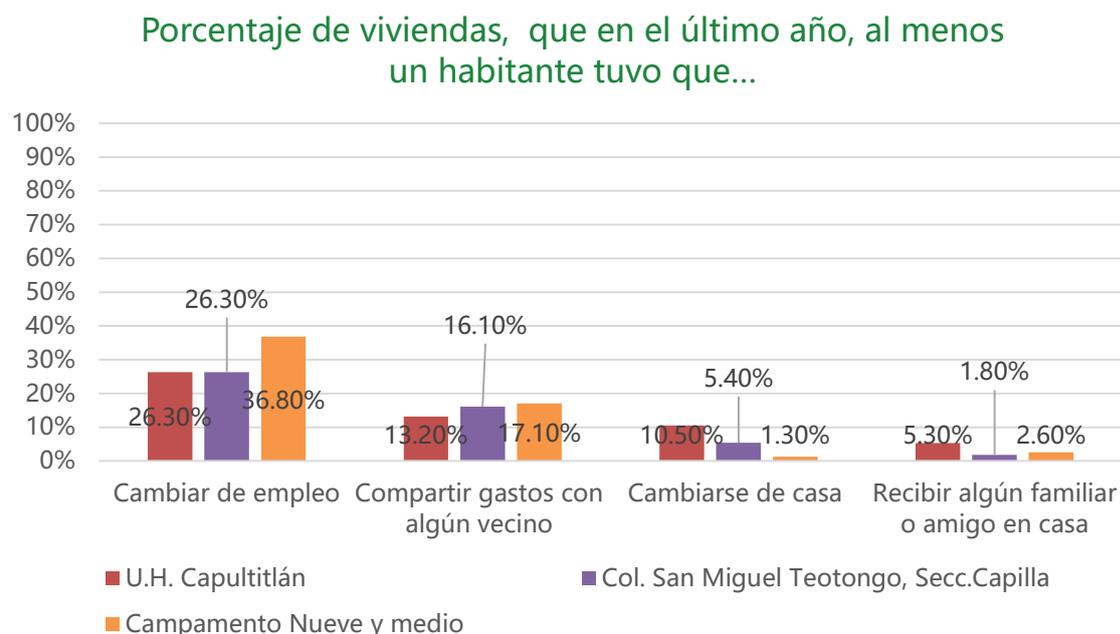
con 16.1% y el Conjunto habitacional con 13%. Por otra parte, el mayor porcentaje de viviendas que reportaron haber recibido a un familiar o amigo fue en el Conjunto Habitacional con 5%, seguido de la Colonia Popular con 1.8%.

Tabla 52. Porcentaje de viviendas, que en el último año, al menos un habitante tuvo que... según tipo de poblamiento.

Acciones	U.H. Capultitlán	Col. San Miguel Teotongo, Secc.Capilla	Campamento Nueve y medio
Cambiar de empleo	26.30%	26.30%	36.80%
Compartir gastos con algún vecino	13.20%	16.10%	17.10%
Cambiarse de casa	10.50%	5.40%	1.30%
Recibir algún familiar o amigo en casa	5.30%	1.80%	2.60%

Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

Gráfica 17. Gráfica de porcentaje de viviendas en donde se implementaron ventas por casa por medios electrónicos según tipo de poblamiento.



Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

Todas las estrategias antes mencionadas han tenido impactos directos en la vivienda, éstos van desde la adaptación de espacios para tareas emergentes ante la pandemia (actividades escolares, laborales, comerciales), hasta recibir familiares o amigos, lo cual implica elevar el grado de hacinamiento en casa. El confinamiento social derivado de la pandemia transforma de manera

significativa la vida pública y privada de las familias mexicanas, las viviendas han tenido que adaptarse a usos para los que no se encontraban habilitadas, se convirtió en muy poco tiempo en el lugar de trabajo, de estudio y en muchos de los casos, en el lugar de atención médica en aquellas viviendas en donde hubo contagios.

De manera general, en casi el 98% de los casos, los habitantes de la vivienda tuvieron que desplegar estrategias para hacer frente a la pandemia tales como:

- Adquirir algún préstamo o deuda con un banco, casa de préstamos
- Adquirir algún préstamo o deuda con parientes, amigos o vecinos
- Vender o empeñar cosas para sacar los gastos semanales

De manera particular para cada poblamiento, las frecuencias de éstas estrategias se presentaron de la siguiente manera:

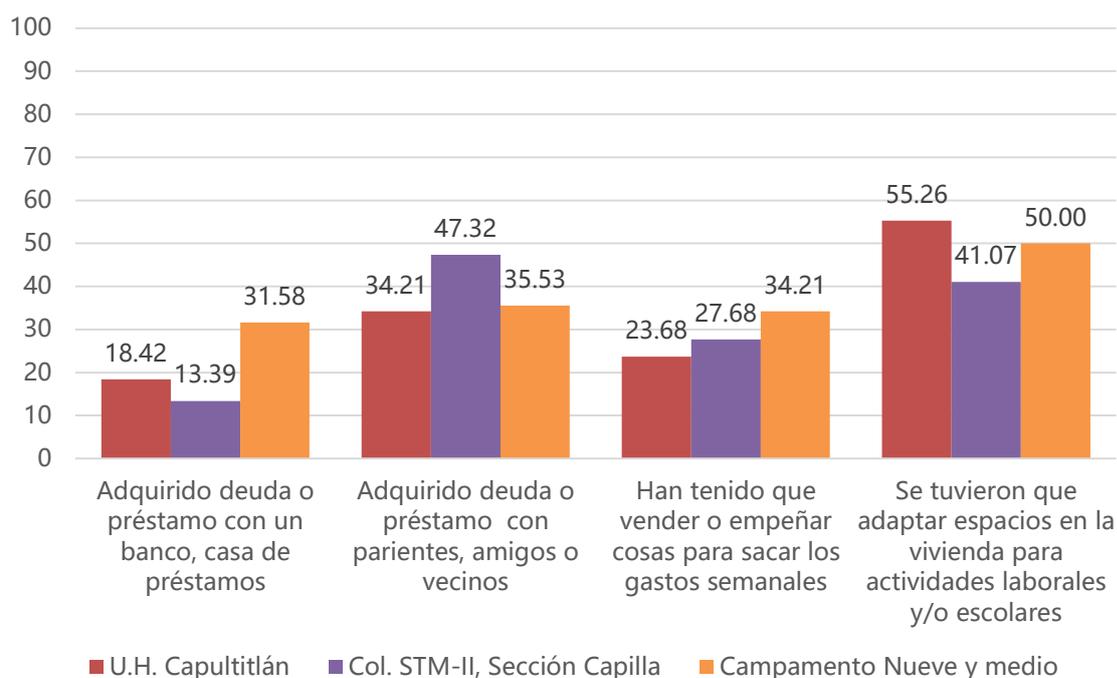
Tabla 53. Estrategias ante la pandemia en las viviendas según tipo de poblamiento.

En el último año en la vivienda han tenido que...	U.H. Capultitlán, GAM	SMT-II, Secc. Capilla, Iztapalapa	Campame nto Nueve y medio, Iztapalapa
Han pedido algún préstamo o adquirido deuda con un banco, casa de préstamos	18.42%	13.39%	31.58%
Han pedido algún préstamo o adquirido deuda con parientes, amigos o vecinos	34.21%	47.32%	35.53%
Han tenido que vender o empeñar cosas para sacar los gastos semanales	23.68%	27.68%	34.21%
Se tuvieron que adaptar espacios en la vivienda para actividades laborales y/o escolares	55.26%	41.07%	50.00%

Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

Gráfica 18. Estrategias ante la pandemia en las viviendas según tipo de poblamiento.

### Estrategias ante la pandemia en las viviendas según asentamiento, en el último año (porcentaje de viviendas)



Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

En el 98% del total las viviendas encuestadas se presentaron una o más de las siguientes situaciones:

- Dificultades para comprar ropa y calzado
- Dificultades para comprar alimentos
- Dificultades para pagar gastos asociados a la escuela/universidad (colegiaturas, útiles, etc.)
- Dificultades para pagar atención médica y medicinas cuando lo requería
- Han tenido que saltarse alguna comida por falta de dinero
- No han tenido el suficiente dinero para pagar cuentas de luz, agua, gas, internet u otro servicio.

Tabla 54. Efectos de la pandemia en las viviendas según tipo de poblamiento.

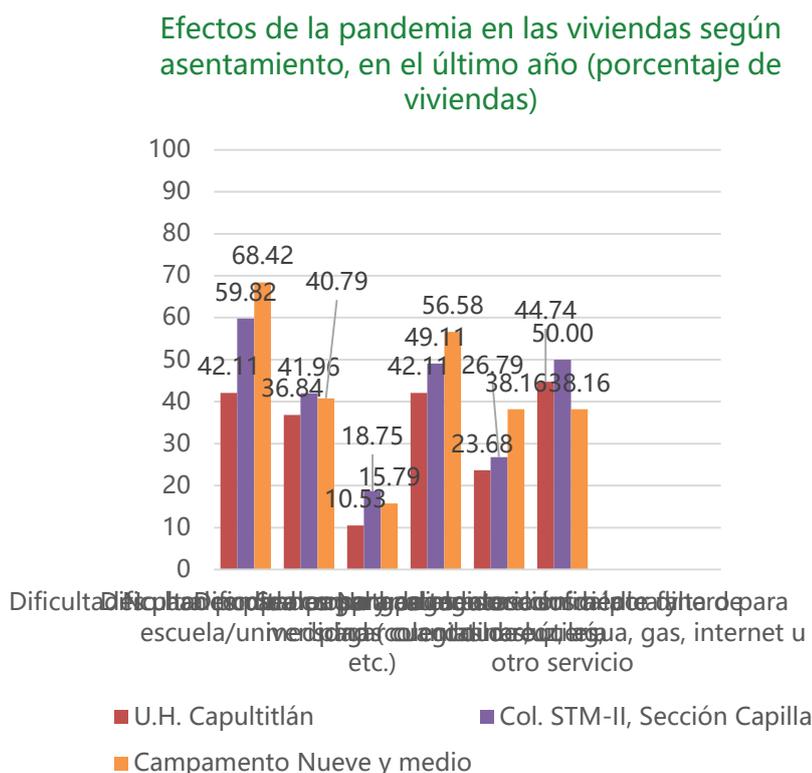
En el último año en la vivienda han tenido que...	U.H. Capultitlán, GAM	SMT-II, Secc. Capilla, Iztapalapa	Campamento Nueve y medio, Iztapalapa
Han tenido dificultades para comprar ropa y calzado	42.11%	59.82%	68.42%
Han tenido dificultades para comprar alimentos	36.84%	41.96%	40.79%
No han podido pagar gastos asociados a la escuela/universidad (colegiaturas, útiles, etc.)	10.53%	18.75%	15.79%

Han tenido dificultades para pagar atención médica y medicinas cuando lo requería	42.11%	49.11%	56.58%
Se han saltado alguna comida por falta de dinero	23.68%	26.79%	38.16%
No han tenido el suficiente dinero para pagar cuentas de luz, agua, gas, internet u otro servicio	44.74%	50.00%	38.16%

Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

De forma particular para cada poblamiento, las frecuencias de éstas situaciones se presentaron de la siguiente manera:

Gráfica 19. Efectos de la pandemia en las viviendas según tipo de poblamiento.



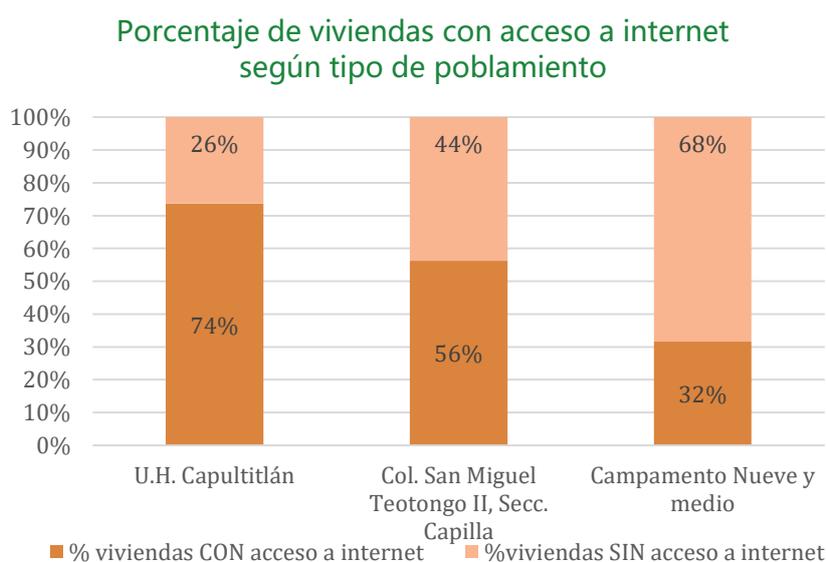
Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

## IV.8 Las cargas para las mujeres y acceso a equipamientos de las viviendas.

Como se ha referido, las cargas, particularmente para las mujeres, se han intensificado con el confinamiento. En el grupo focal realizado en el asentamiento irregular, las participantes manifestaron haber percibido con claridad que el trabajo en el hogar había aumentado considerablemente con el inicio de la pandemia y el consecuente cierre de escuelas. Entre las preocupaciones generalizadas se encuentran aquellas vinculadas con las actividades de cuidado en casos en los que se reportó contagio por COVID-19 de algún miembro de la familia. Entre estas preocupaciones destaca una muy particular: no tener los espacios en la vivienda adecuados para aislar a los enfermos, lo cual implica poner en riesgo de contagio al resto de los habitantes de la casa. Esto último es un asunto de relevancia, considerando que el nivel de hacinamiento y la disposición de habitaciones en la vivienda en el asentamiento irregular ubica a este poblamiento en un grado considerable de vulnerabilidad y riesgo. Como resultado de esto, el trabajo doméstico y de limpieza en la vivienda incrementó sin que éste se reparta de manera equitativa entre los habitantes de la vivienda. A todo lo anterior se suma el impacto en la educación de los niños, pues las participantes del grupo focal reconocen no sentirse preparadas para asumir las tareas de apoyo a la educación de los hijos, además de manifestar que no cuentan con los espacios ni medios básicos para que los niños lleven a cabo sus actividades académicas de manera óptima en la vivienda.

En referencia a los medios básicos para la educación desde casa, como son la disponibilidad de dispositivos electrónicos y servicio de internet; el censo 2020 señala que en Iztapalapa el porcentaje de las viviendas que cuentan con el servicio de internet es de 69.3% (2020). De manera particular, gracias a la encuesta aplicada en los poblamientos pertenecientes a esta demarcación, se encontró que el 56.3% de las viviendas en San Miguel Teotongo cuentan con internet, mientras que en el Campamento Nueve y medio únicamente el 31.6% de las viviendas cuentan con dicho servicio. Por otro lado, en la Unidad Habitacional Capultitlán el porcentaje es mayor, alcanzando el 74% de viviendas con internet. Incluso este porcentaje es más alto que el registrado en la Alcaldía en la que se ubica, ya que en Gustavo A. Madero el porcentaje de las viviendas que cuentan con el servicio es de 72.5% (INEGI, 2020).

Gráfica 20. Porcentaje de viviendas con servicio de internet, según poblamiento.



Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

En lo que respecta al acceso a internet por parte de los estudiantes como grupo poblacional específico, el 88% de las viviendas del Conjunto Habitacional con al menos un estudiante cuenta con acceso a internet; pero para el caso de la Colonia Popular y el Asentamiento Precario la situación es diferente, ya que sólo en el 56.2% y el 52% de las viviendas, respectivamente, los estudiantes cuentan con acceso a internet.

Justamente, estudiar desde casa ha sido uno de los mayores retos de los niños, niñas y jóvenes ante la pandemia. Y es que el acceso a internet no es la única variable, pues a esta se suma la disponibilidad de dispositivos (computadoras, tablets, celulares, etc.) para hacer uso del internet y cumplir con las tareas asignadas. La situación se agrava en aquellas viviendas en donde sólo hay un dispositivo para que los estudiantes logren llevar a cabo sus actividades académicas.

*-“La mayoría dice que son cinco hermanos y dos celulares o cinco hermanos y una computadora y la verdad es que eso sí baja la tasa de desempeño y eso los obligaba a*

*salirse a trabajar y estudiar en la noche” (Joven trabajador de SECTEF<sup>35</sup>, vecino de la Col. San Miguel Teotongo II) –*

*–“Nosotros no teníamos computadora antes de que empezara la pandemia y sí veníamos juntando porque queríamos ir a Veracruz, pero pues la pandemia hizo que nos compráramos una computadora en vez de ir a Veracruz (...). Al menos en la casa yo soy el estudiante más avanzado, pero tengo a mi hermana chiquita; cuando ella necesita ver unos videos en la computadora, dice mi mamá: con la pena” (Joven estudiante, vecino de la Col. San Miguel Teotongo II).*

A las dificultades en términos de acceso a internet y a los dispositivos tecnológicos que ha traído consigo la educación en línea, se suma la falta de espacios adecuados para llevar a cabo las dinámicas de aprendizaje.

*–“Una pregunta ¿Ustedes tienen un cuarto para ustedes solos? Yo comparto cuarto con mi abuelita, y ahí hago todo, dormir, tomar clase. Es muy difícil”. (Joven estudiante de la Col. San Miguel Teotongo)*

Estas situaciones exacerban las preocupaciones de los padres de familia, entre las que se encuentra el rezago educativo que generará la pandemia, derivado del cierre de escuelas y la falta de acceso a internet, ya que lo que se ofrece por televisión abierta, en el caso de la educación básica, es muy deficiente. El resultado es que un gran número de niños ha tenido un considerable tiempo de ocio, que ha derivado en conductas agresivas y en ansiedad, así como en mayores conflictos familiares.

*–“En mi casa éramos unidos, pero cuando comenzó la pandemia y tuvimos que estar en la casa, todo comenzó a cambiar; actualmente mi familia se dividió. Yo vivo con mi papá” (Vecino de San Miguel Teotongo)*

Finalmente, cabe decir que las dificultades para dar seguimiento a la educación, vía remota, se ha traducido en porcentajes significativos de deserción que guardan relación con el tipo de poblamiento que se habita. Mientras que, en el Conjunto Habitacional, en el que se han presentado mejores condiciones de habitabilidad y acceso a servicios, sólo el 2% de las viviendas reportaron que dejaron de tomar clases en línea. En la Colonia Popular este porcentaje de habitantes que tuvieron que dejar de tomar clases en línea asciende al 8.9%, mientras que en el Asentamiento Precario un 26.3% de las viviendas reportaron que al menos un habitante tuvo que dejar de tomar clases en línea a causa de la falta de dispositivos para acceder a los materiales de las clases o por no contar con servicios de internet.

## IV.9 Acceso a servicios y bienes urbanos

En términos de movilidad, el Conjunto Habitacional Capultitlán (Gustavo A. Madero) está ubicado en una arteria importante de la Ciudad de México, Av. Insurgentes Norte, catalogada en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano como vialidad subregional. De manera general, en

---

<sup>35</sup> Secretaría de Ciencia, Tecnología, Ciencia e Innovación

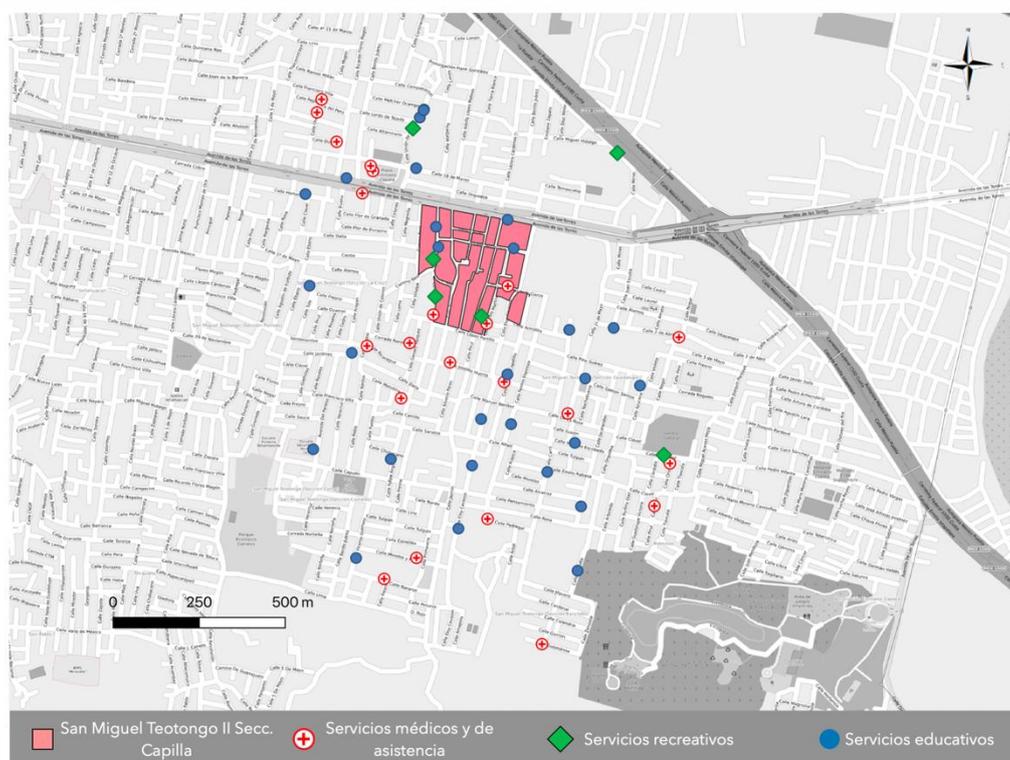
la Alcaldía se encuentran 4 líneas y 22 estaciones del Metro. En particular la accesibilidad a transporte público, así como la movilidad de este tipo de poblamiento son buenos. A unos cuantos metros se ubican estaciones del sistema de transporte colectivo Metro, así como de Metrobús y de la ruta 104 de transporte de pasajeros Red de Transporte Público (RTP). La infraestructura peatonal, como banquetas y guarniciones, se encuentra en buenas condiciones; sin embargo, la infraestructura para la movilidad no motorizada, como la bicicleta, es escasa y, por lo tanto, los usuarios de estos medios de transporte se encuentran en un estado de vulnerabilidad; este hecho se refleja en su poca preferencia por este medio de transporte, ya que según la encuesta realizada, menos de 15% de los habitantes de las viviendas prefieren la bicicleta como principal medio de transporte. En contraste, los medios de transporte públicos como Metro, Metrobús, RTP y autobuses concesionados, en conjunto representan el principal medio de transporte de los habitantes del conjunto habitacional, seguido del automóvil privado, taxis y servicios por aplicaciones. En resumen, el uso del transporte público en este tipo de poblamiento es intensivo.

Con respecto a los servicios médicos y de asistencia, la Unidad Habitacional se encuentra en una zona con alta disponibilidad de los mismos. Destaca la presencia del Hospital Juárez y el Hospital 1 de Octubre del ISSSTE. Sumado a ello, rumbo a la zona de la colonia Lindavista, existe una importante presencia de servicios médicos particulares, entre los que se cuentan consultorios médicos y de especialidades. Referente a instalaciones educativas, se pueden identificar escuelas de los diferentes niveles educativos, tanto públicas como privadas. Finalmente, en cuanto a espacios recreativos, destacan el Deportivo 18 de marzo, la Unidad Deportiva Benito Juárez y centros culturales como el "Rafael Solana" (DENUE, 2020) (Ver Mapa 5).



Mapa 5. Servicios médicos y de asistencia, recreativos y educativos cerca al Conjunto Habitacional Capultitlán. Elaboración propia con base en resultados de DENUÉ 2020

En cuanto a San Miguel Teotongo II (Iztapalapa) y a los servicios médicos y de asistencia cercanos al poblamiento, destacan el Centro de Salud San Miguel Teotongo y el Centro Social “Lupita” perteneciente al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). En cuanto a la infraestructura educativa prevalecen las entidades de educación básica pública, un importante número de jardines de niños y un centro educativo de nivel medio superior. Por último, en relación a los espacios recreativos cercanos al poblamiento se encuentra el Museo Comunitario San Miguel Teotongo y el Centro Cultural “Barrio Democrático” (DENUÉ, 2020) (Ver Mapa 6).



Mapa 6. Servicios médicos y de asistencia, recreativos y educativos cerca a San Miguel Teotongo II. Elaboración propia con base en resultados de DENUÉ 2020

En el Campamento Nueve y medio (Iztapalapa), entre los servicios médicos y de asistencia cercanos al poblamiento destacan el Centro de Salud Chinampac de Juárez de la Secretaría de Salud, la Casa del adulto mayor “Cabeza de Juárez” y la de “Leyes de Reforma”, además de un importante número de consultorios médicos privados. En tanto que el poblamiento cuenta con escuelas primarias y secundarias públicas cercanas al poblamiento, destacan en el nivel medio superior el Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH) Oriente perteneciente a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y en el nivel superior el Instituto Tecnológico de Iztapalapa. Aledaño al poblamiento se encuentra la UTOPIA “Olini”<sup>36</sup>, el Museo Cabeza de Juárez,

<sup>36</sup> A finales del 2019 se presentó un proyecto en la Ciudad de México: las Unidades de Transformación y Organización para la Inclusión y Armonía Social (UTOPIAS de Iztapalapa); espacio que implica el diseño de un proyecto integral en el que se están construyendo grandes espacios con equipamiento cultural, recreativo, social y deportivo con diseños de alta calidad e innovación, y pensados como sitios confortables y potenciadores del desarrollo integral de las comunidades de Iztapalapa. (Iztapalapa 1a. Alcaldía, 2021)

el Deportivo Francisco I. Madero, el Parque temático Cuitláhuac y la casa de cultura “Tonacalli” (DENUE, 2020) (Ver Mapa 7).



Es importante señalar que el acceso a equipamiento y servicios resulta ser un elemento significativo para generar beneficios en la salud física y mental de los habitantes, así como en sus condiciones de vida. La distancia al equipamiento y servicios urbanos es una variable cuantitativa que frecuentemente es discutida entre los tomadores de decisiones y que tiene impacto en la creación y diseño de políticas y programas públicos (sobre todo en temas de movilidad, empleo, salud y educación); sin embargo, a esto habría que sumar factores de índole cualitativa relacionados con la accesibilidad a dicha infraestructura.

En los tres casos, los poblamientos se encuentran en áreas dotadas de servicios médicos, educativos y de recreación tal como pudo mostrarse a partir de la información de DENUE. Sin embargo, del trabajo de campo se pudieron rescatar algunas cuestiones relacionadas con su accesibilidad, y que están estrechamente vinculadas a la relación que los habitantes establecen con el entorno y la forma en la que desenvuelven su vida social en él, donde la disposición de los servicios y equipamiento adquiere una notable importancia social ya que los habitantes resaltaron el hecho de que para que un servicio urbano (ya sea un medio de transporte, escuela, servicio médico o espacios recreativos) sea realmente accesible, debe existir la posibilidad de desplazarse a pie en él o, en el mejor de los casos, implicar un bajo costo en términos de tiempo y dinero invertido en el traslado. Cuando esto no es el caso, impacta negativamente, de manera particular, a la población más vulnerable como lo son niños, personas con alguna discapacidad, personas de escasos recursos y adultos mayores.

Se ha discutido bastante la relación existente entre el espacio público y la vivienda y en cómo esta relación, mediada por el uso y apropiación, puede derivar en el alcance del bienestar y la

satisfacción de los habitantes de un espacio. Según Torres-Pérez, habría que: “concebir a la calle, no sólo como un sitio de tránsito peatonal y vehicular, sino también como el espacio complementario y necesario para la habitabilidad de la vivienda misma” (2016, p. 31). Este supuesto adquiere mayor importancia cuando el uso de espacios públicos quedó restringido como medida para la mitigación de contagios por Covid-19.

Ahora bien, en relación a la calidad de los espacios públicos<sup>37</sup>, un mayor porcentaje de los encuestados en la Unidad Habitacional (39%) calificaron como regular la calidad de los espacios públicos cercanos a la vivienda, un 13% consideró que los espacios públicos no estaban cerca de la vivienda y por lo tanto no hacían uso de ellos, sólo un 5% los calificó como excelentes, frente a un 10% que los evaluó como malos.

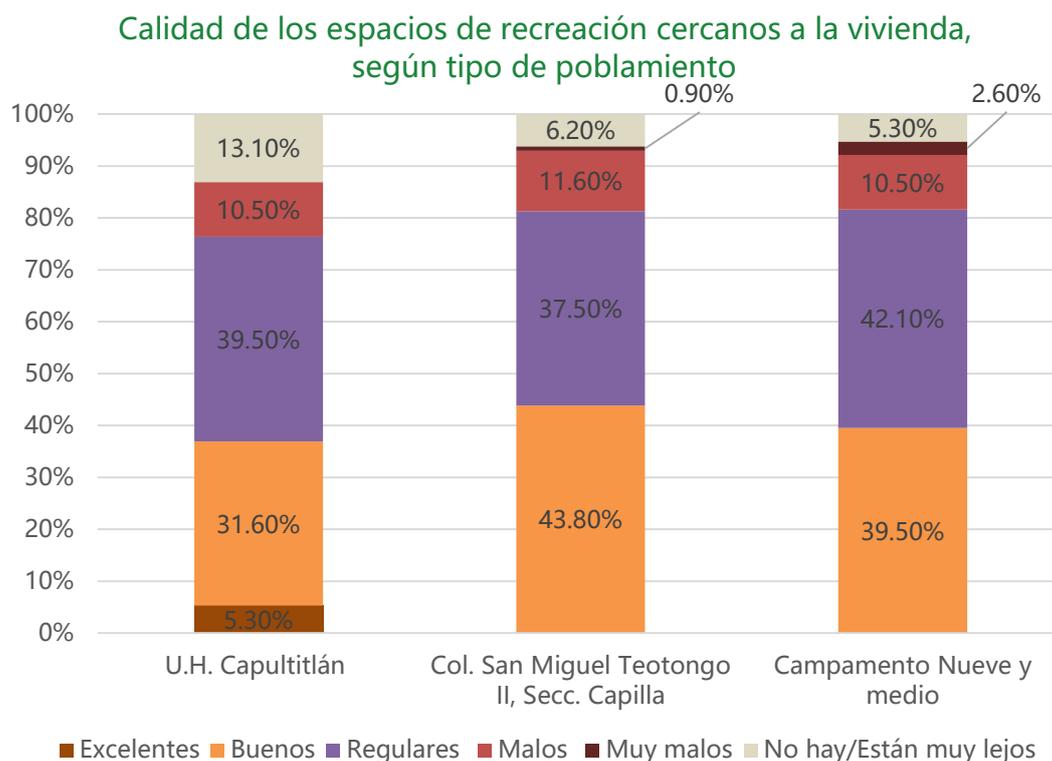
Por su parte, en la colonia popular, en mayor porcentaje (43.8%) los encuestados calificaron como buena la calidad de los espacios públicos cercanos a la vivienda, un 6.3% consideró que los espacios públicos no estaban cercanos a la vivienda, sólo un 5.3% los calificó como excelentes, frente a un 11.6% que los evaluó como malos y un 0.9% como muy malos.

Finalmente, en el asentamiento precario, en mayor porcentaje (42.1%) los encuestados calificaron como regular la calidad de los espacios públicos cercanos a la vivienda, un 5.3% consideró que los espacios públicos no estaban cercanos a la vivienda y por ello no los frecuentaba, un 39% los calificó como buenos, frente a un 10.5% que los evaluó como malos.

---

<sup>37</sup> La Ley de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México define al espacio público como: “Las áreas para la recreación y las vías públicas, tales como, plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines, bosques, parques públicos y demás de naturaleza análoga.”(LDUDF, 2017 art.3o.); para el caso de la encuesta los habitantes al evaluar la calidad de los espacios públicos, evaluaron la calidad de aquellos cercanos a la vivienda tales como parques, deportivos y centros culturales, en este sentido, al referirnos a espacios públicos, nos referimos específicamente a aquellos que los habitantes identifican como destinados para su recreación.

Gráfica 21. Calidad de los espacios de recreación cercanos a la vivienda, según tipo de poblamiento.



Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

Si bien los asentamientos cuentan con espacios públicos para su recreación, considerados de una calidad de regular a buena, entre los habitantes, se hizo presente la cuestión vinculada a la inseguridad, esta última condiciona el aprovechamiento de los espacios aledaños a la vivienda, en el caso del asentamiento precario, en grupo focal se resaltó el hecho de la inseguridad que se vive al interior del campamento, lo cual ha llevado a sus habitantes a desplegar estrategias como reforzar sus viviendas con cerraduras resistentes para salvaguardar su seguridad; en el caso de la unidad habitacional, como resultado del grupo focal con padres de familia y niños se pudo identificar que una de sus principales preocupaciones está vinculada a la inseguridad que se experimenta no sólo en los espacios aledaños al conjunto habitacional, sino también al interior de éste, lo cual se refleja en la falta de confianza para que los niños y niñas hagan uso de algunas áreas comunes como son pasillos y espacios destinados a estacionamientos.

Derivado de la encuesta aplicada en los diferentes poblamientos, en el campamento Nueve y medio el 46.1% dijo sentirse muy inseguro, un 44.7% inseguro y sólo el 3.95% dijo sentirse seguro. Esta situación es similar a la del conjunto habitacional, en donde el 52.6% dijo sentirse muy inseguro, el 34.2% inseguro y sólo el 7.9% dijo sentirse seguro. Por su parte, en la colonia popular los resultados referentes a la percepción de seguridad arrojaron que el 51.8% se siente inseguro, mientras que el 13.4% dijo sentirse seguro, este último caso, el de la colonia popular, es en el que se reportó una percepción de seguridad más elevada, sin ignorar el hecho de que más del 50% manifestó sentirse inseguro, sin embargo las cifras de muy inseguro alcanzan un

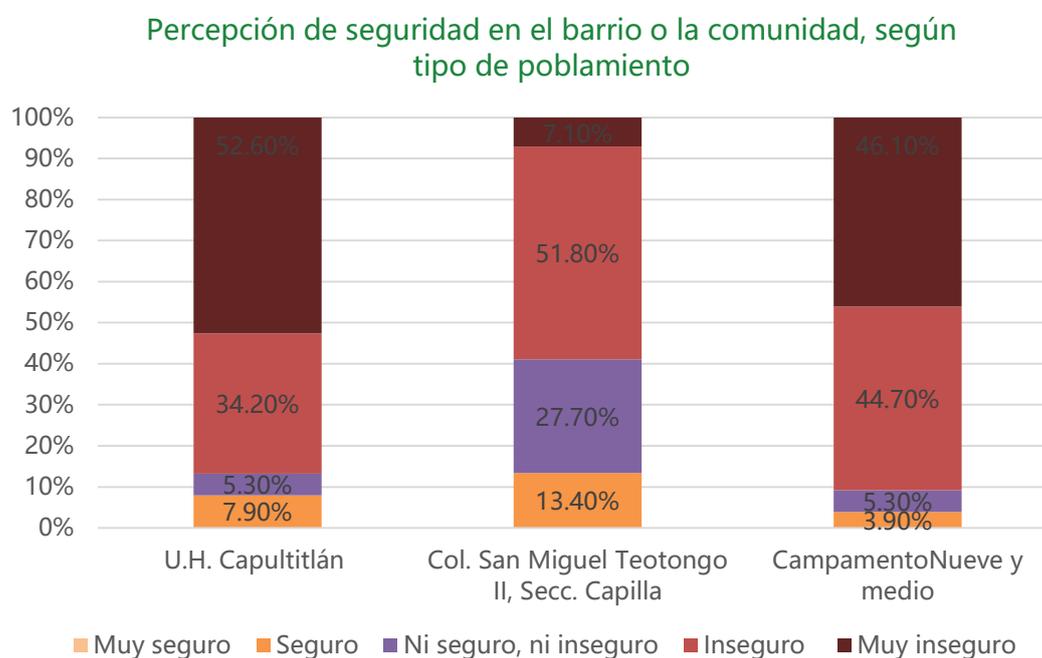
porcentaje relativamente bajo con respecto a los otros dos territorios, sumado a esto, en la colonia popular, en grupo focal, la inseguridad no fue un tema que generará mucha discusión.

Tabla 55. Percepción de seguridad en el barrio o comunidad, según tipo de poblamiento.

Asentamiento/Percepción de seguridad-inseguridad	Muy seguro	Seguro	Ni seguro, ni inseguro	Inseguro	Muy inseguro
U.H. Capultitlán	--	7.90%	5.30%	34.20%	52.60%
Col. San Miguel Teotongo II, Secc. Capilla	--	13.40%	27.70%	51.80%	7.10%
Campamento Nueve y medio	--	3.90%	5.30%	44.70%	46.10%

Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021.

Gráfica 22. Percepción de seguridad en el barrio o comunidad, según tipo de poblamiento.



Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021.

Este factor impacta directamente la posibilidad de hacer uso de los espacios públicos, ya que al percibir un alto porcentaje la inseguridad, los pobladores prefieren prescindir de su uso, pues encuentran en la vivienda un espacio más seguro, aun cuando éste no proporcione los espacios necesarios para practicar actividades físicas o recreativas; esto último repercute de manera directa en la habitabilidad de los espacios estudiados.

*-“Yo tengo que encerrarme con candado, porque mi esposo sale a trabajar y llega noche, entonces me quedo sola con mis hijos. Prefiero no dejarlos salir.” (Vecina y madre de familia del Campamento Nueve y medio)*

A esto se suma la situación restrictiva propia de la pandemia. Los habitantes del Asentamiento Precario comentan que pocas veces tienen oportunidad de realizar actividades recreativas y de disfrutar de la naturaleza (alrededor del 35% en ambos casos). Los pobladores de este asentamiento hacían referencia a que la situación sigue siendo crítica por lo cual muchas posibilidades de salir se veían reducidas. Por otro lado, poco más del 40% menciona que siempre tienen posibilidad de hacer cosas juntos entre miembros de la familia; sin embargo, más del 30% indica que pocas veces tienen posibilidad de convivir con familiares que no habitan la misma vivienda y amigos en la nueva normalidad. De forma particular, algunas organizaciones han referido lo importante de los espacios públicos en asentamientos precarios, un aspecto que la representante de TECHO<sup>38</sup> destacó con respecto a la relación entre el espacio público y la vivienda y su importancia durante la pandemia fue que:

*-“Obviamente con la población de los campamentos [asentamientos precarios] en el acceso al espacio público es muy limitado. En relación con el resto de las zonas de la ciudad, en general, la percepción de los ciudadanos es que la acción del gobierno fue más bien cerrar el acceso a los espacios, aunque fueran al aire libre en lugar de regular o encontrar algunas oportunidades para que siguiera habiendo actividades para cubrir la recreación y de salud mental, por ejemplo. A la ciudadanía se le pedía un encierro y por las condiciones de la vivienda ésto era imposible y hubiera podido haber aportado algo positivo, sin embargo, la percepción fue que simplemente se cerró y no hubo claridad cómo se podría regular o aprovechar de otra manera.” (Representante de TECHO)*

Algunos autores como Serafín Mercado y Elizabeth López han señalado también la importancia de los espacios verdes y de recreación en el entorno cercano a las viviendas, resaltando la función de las áreas verdes como ofrecimientos ambientales que sirven para facilitar la realización de actividades físicas y sociales que, a su vez, pueden ayudar a la restauración de la fatiga y a disminuir el estrés (cfr. 2019). Por ello, resulta indispensable mantener, pese a la actual contingencia, medidas que favorezcan su uso de forma gradual para garantizar la salud de los habitantes.

*-Hemos tratado que en todos los espacios públicos que estamos reabriendo se lleven a cabo las medidas sanitarias; es decir, si en un espacio se permite sólo un aforo de veinte al treinta por ciento, llevarlo a cabo para garantizar la sana distancia, además de que todos deberán portar cubrebocas y al ingresar se les coloca gel antibacterial.*

---

<sup>38</sup> TECHO es una organización presente en 19 países de América Latina, que busca superar la situación de pobreza que viven millones de personas en asentamientos populares, a través de la acción conjunta de sus habitantes y jóvenes voluntarios y voluntarias.

*Después de alguna actividad el espacio se sanitiza y así nos vamos. Creemos que debemos empezar a vivir con esta normalidad” (Directora General de Bienestar e Inclusión Social, Iztapalapa)*

La habitabilidad de la vivienda y su entorno representan un papel esencial en el cumplimiento de las estrategias en la que las autoridades sanitarias han puesto más hincapié: el aislamiento social y lavado constante de manos. El confinamiento y el cese de actividades no esenciales ha acarreado una serie de efectos negativos, entre ellos resalta la reducción en el ingreso y el impacto en la salud mental de los habitantes de los poblamientos estudiados, y la separación de las familias, entre otras.

## IV.10 Vivienda saludable y las condiciones de salud en los poblamientos estudiados

La vivienda, como se ha visto, es un espacio físico indispensable para la producción y reproducción de la vida humana, ésta debe brindar seguridad, protección e intimidad y contribuir al bienestar de todas las personas que la habitan” (OPS/OMS, 2009, p. 17). La Organización Mundial de la Salud define a la vivienda saludable como:

“(…) el espacio físico donde seres humanos transcurren la mayor parte de su vida; este espacio, por sus características y especificaciones, brinda condiciones para prácticas saludables de sus moradores, previniendo o reduciendo los riesgos que generan problemas de salud” (2009, p. 17)

En este sentido, la vivienda y su entorno tienen un papel crucial en la salud de los individuos. Ya se ha hecho referencia a la importancia que juegan las condiciones de la vivienda en la salud, la convivencia y la relación de sus habitantes; ahora cabe destacar que en el 81.4% del total de las viviendas encuestadas alguno de los habitantes presentaba al menos un factor de riesgo o comorbilidad que constituye una predisposición para enfermarse de gravedad por Covid 19<sup>39</sup>. Las afecciones con mayor incidencia fueron diabetes con un 14% del total de las viviendas encuestadas, obesidad en el 13% y con 11% presión arterial (alta y/o baja).

Particularmente, en cada uno de los asentamientos las afecciones se presentaron de la siguiente manera:

---

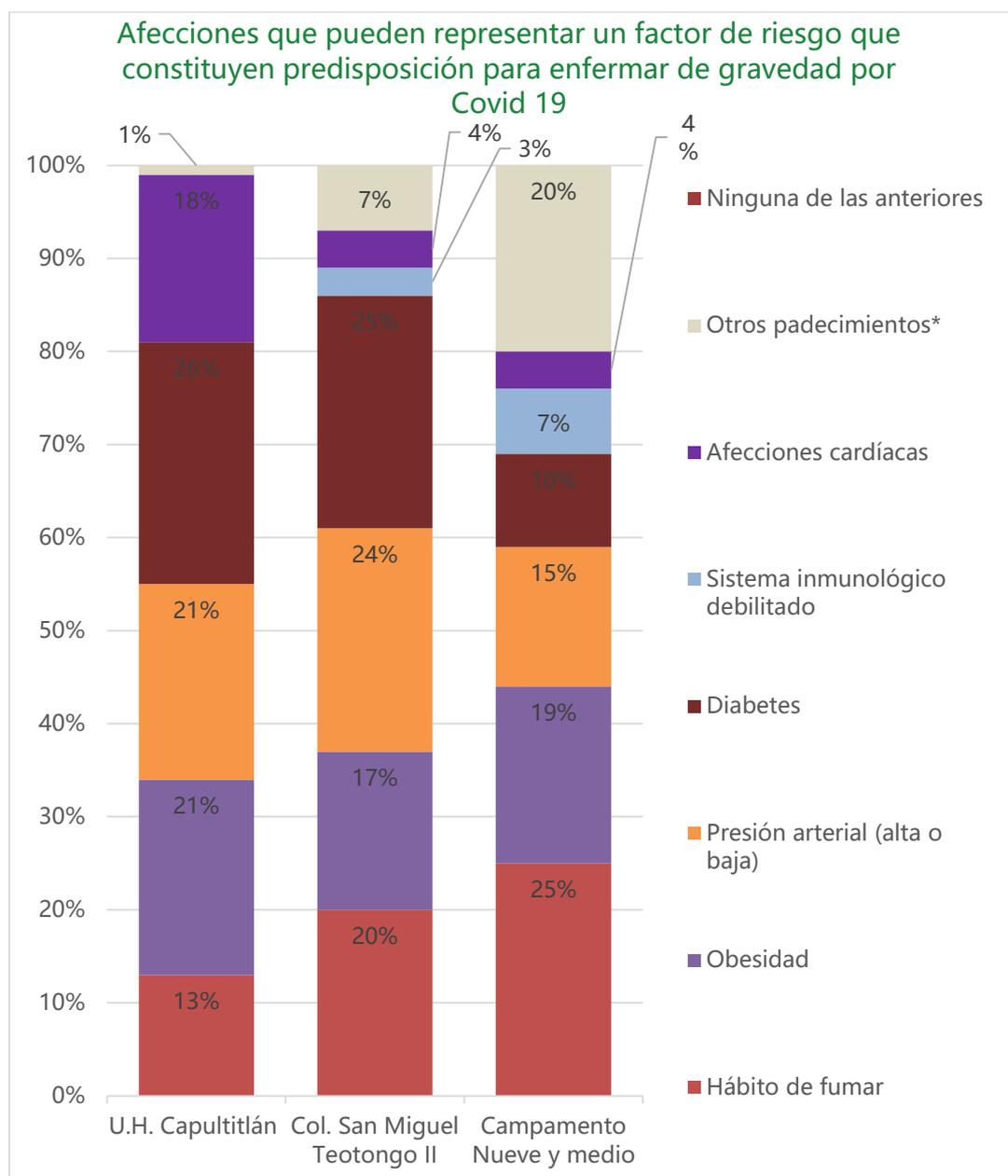
<sup>39</sup> Los factores de riesgo se registraron de acuerdo a la lista de afecciones de salud subyacentes para enfermarse gravemente por COVID-19 que presentan la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), para el caso de la encuesta: obesidad, diabetes, presión arterial alta, afecciones cardíacas, enfermedades respiratorias crónicas, enfermedades cerebrovasculares, trastornos neurológicos crónicos, cáncer, sistema inmunológico debilitado, infección del VIH, trastornos de células falciformes, tuberculosis, síndrome de Down, enfermedad renal crónica, enfermedad hepática crónica, hábito de fumar.

Tabla 56. Afecciones de salud según tipo de poblamiento.

Asentamiento/ afección	Habito de fumar*	Obesidad*	Presión arterial (alta o baja)*	Diabetes*	Afecciones cardiacas
U.H. Capultitlán	13%	21%	21%	26%	18%
Col. San Miguel Teotongo II, Secc. Capilla	20%	17%	24%	25%	4%
Campamento Nueve y medio	25%	19%	15%	10%	4%

Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

Gráfica 23. Afecciones de salud según tipo de poblamiento.



Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

La crisis sanitaria ha tenido muchos efectos negativos en la vida de las familias de los poblamientos estudiados. No está de más mencionar las evidentes afectaciones que ha traído a la salud física, pero también habría que resaltar los efectos que ha traído a la salud emocional de los habitantes. En lo referente a la salud emocional, en el 92.9% del total de las viviendas encuestadas alguno de los habitantes manifestó haber presentado por lo menos una de las siguientes condiciones: ansiedad, tristeza, depresión, enojo, ganas de llorar sin razón aparente y/o sentimientos de inseguridad; las afecciones con mayor incidencia fueron la tristeza en un 28.7% y ansiedad en un 24.3% de las viviendas encuestadas.

De manera particular, sobre la salud psicoemocional de los pobladores del Conjunto habitacional, según la encuesta casi un 40% se presentaron cuadros de ansiedad, en el 28% tristeza, casi 16% expresó haber sentido enojo o irritabilidad, un 18% inseguridad en sí mismo, todas estas sensaciones se reportaron después de la llegada de la pandemia y como resultado del confinamiento.

Mientras que para la sección capilla en San Miguel Teotongo, de la encuesta aplicada se obtuvieron algunos indicadores sobre los sentimientos y emociones que han experimentado en los últimos seis meses: 17% indicaron haber experimentado tristeza, en un porcentaje parecido (17.8%) indicaron haber vivido ansiedad, en un 13% enojo constante, 12% nos comentaron que tuvieron sentimientos de inseguridad en sí mismos; así también, los habitantes de este lugar comentaron vivir depresión y ganas de llorar sin aparente razón (9%, cada uno).

En el campamento nueve y medio, con la encuesta realizada se pudo indagar sobre algunos sentimientos y emociones que han experimentado sus habitantes en al menos seis meses atrás, casi el 14% manifestó haber experimentado tristeza, 13% manifestó sentir enojo constante y casi un 37% indicó que han vivido ansiedad. Además los habitantes encuestados dijeron vivir depresión en un 10%, otro 12% manifestó sentir ganas de llorar sin razón aparente y casi 8% indicaron sentimientos de inseguridad en sí mismos.

Tabla 57. Emociones presentadas durante la pandemia según tipo de poblamiento.

Asentamiento/ Emoción	Ansiedad	Tristeza	Enojo/ Irritabilidad	Inseguridad	Depresión	Ganas de llorar sin razón aparente	Ninguna de las anteriores	No contestó
U.H. Capultitlán*	39.4%	28%	15.7%	18%	13%	8%	2.6%	11.7%
Col. San Miguel Teotongo II, Secc. Capilla*	17.8%	17%	13%	12%	9%	10%	4.2%	12%
Campamento Nueve y medio*	36.8%	13.9%	13%	7.7%	10%	12.1%	6.5%	4.4%

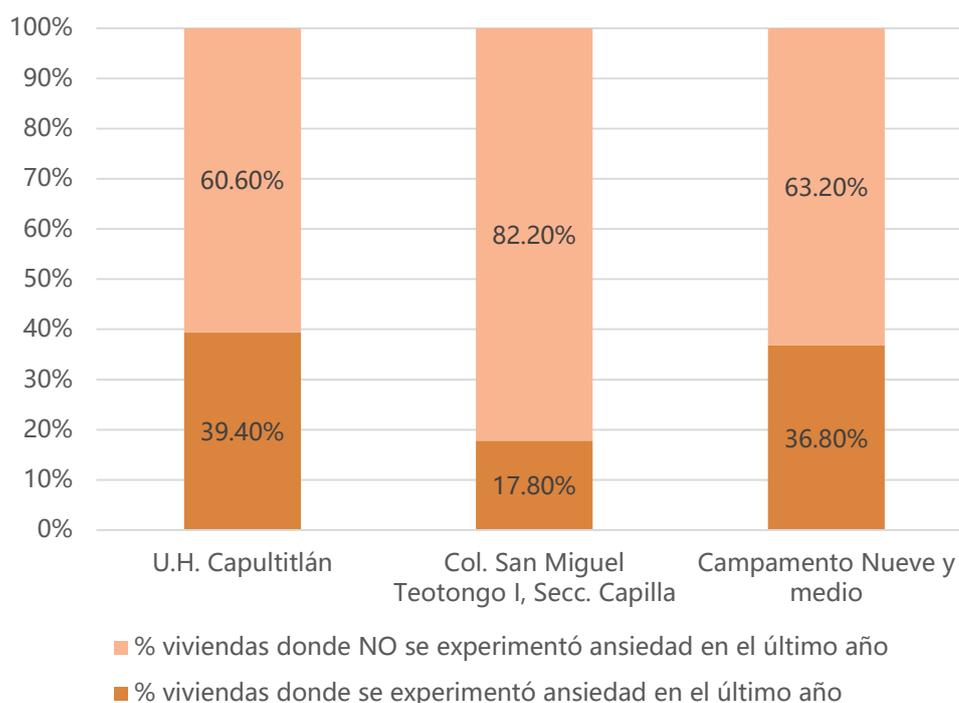
Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

\*La suma de los porcentajes supera el 100% ya que en algunas viviendas se registraron más de una afección a la salud mental

Como pudo apreciarse, por medio de la encuesta se pudo identificar que la ansiedad es la afección con mayor frecuencia en los poblamientos estudiados, en la Unidad Habitacional, el 39.4% de los casos encuestados manifestaron haber experimentado ansiedad desde que comenzó el confinamiento. Caso similar se reportó en el asentamiento precario con un registro de 36.8% de viviendas. Por último, en la colonia popular se registró un 17.8% de viviendas que reportaron haber experimentado ansiedad desde el inicio de la pandemia.

Gráfica 24. Incidencia de ansiedad, según tipo de poblamiento.

### Viviendas donde se experimentó ansiedad, según tipo de poblamiento



Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021.

La ansiedad, es una de las afectaciones en la salud mental de los habitantes de los poblamientos estudiados, a la que más se hizo referencia tanto en la encuesta como en los grupos focales, tanto niños, niñas, jóvenes y mujeres manifestaron haber experimentado esta afección desde el inicio del confinamiento, además de referir que ésta impacta directamente en las actividades diarias y que cuando éstas son realizadas en casa, sus niveles de ansiedad aumentan.

Un aspecto a resaltar es aquel relacionado con el acceso a servicios médicos. La encuesta arrojó que en el Conjunto Habitacional en casi el 61% de las viviendas encuestadas se cuenta con afiliación al IMSS, un 15.78% al ISSSTE, solo el 5% con INSABI. mientras que el 18% no cuenta con derechohabencia de ningún servicio de salud.

En el caso de la Colonia Popular buena parte de la población encuestada (casi el 46%) no cuenta con derechohabencia de ningún servicio de salud, el 29% cuenta con INSABI, el 14% tiene derechohabencia en el IMSS y sólo el 11% al ISSSTE; en el 60% de las viviendas encuestadas se indicó que cuando se requiere hacen uso de Centros de la S.S. de la Ciudad de México para atender sus padecimientos.

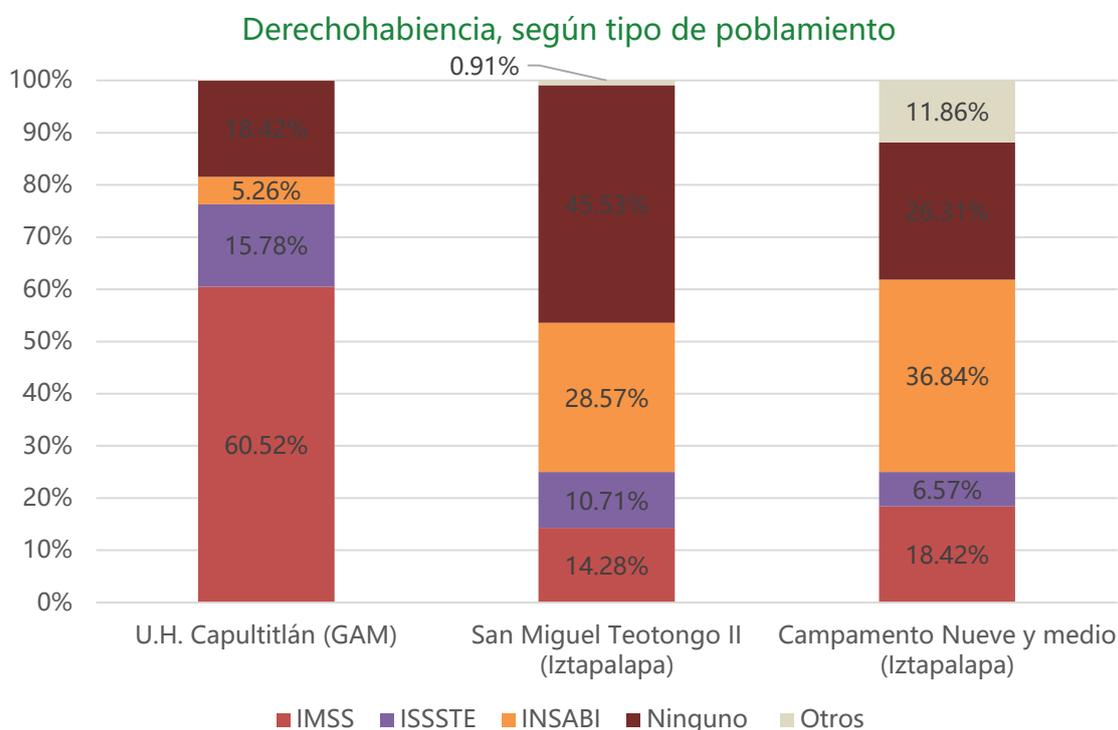
Finalmente, el 26% de la población del asentamiento precario reportó no ser derechohabiente de algún servicio de salud, mientras que 18% tiene derechohabencia al IMSS, casi 7% al ISSSTE y en mayor porcentaje al INSABI con casi 37% de los casos. Todos aquellos que no son derechohabientes de algún servicio de salud indicaron que se atienden, principalmente, en servicios de la Secretaría de Salud (S.S.); sólo 7% comentó que se atiende en un consultorio particular local.

Tabla 58. Servicios de salud pública, según tipo de poblamiento.

Derechohabiencia en los tipos de poblamiento				
Tipo de asentamiento/Servicio de salud	IMSS	ISSSTE	INSABI	Ninguno
U.H. Capultitlán (GAM)	37%	16%	5%	18%
San Miguel Teotongo II (Iztapalapa)	14%	10%	29%	46%
Campamento Nueve y medio (Iztapalapa)	18%	8%	37%	27%

Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

Gráfica 25. Servicios de salud pública, según tipo de poblamiento.



Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

Como puede apreciarse, los resultados de la encuesta arrojaron que el mayor porcentaje de afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se presentó en el conjunto habitacional, poblamiento en el cual la cifra superó los 60 puntos porcentuales de las viviendas, recordemos que el conjunto habitacional fue el espacio en donde se registró que el 5% (uno de los porcentajes más bajos) de los encuestado destinaban más del 40% de sus ingresos a gasto en salud, cifra que representa, según la literatura especializada, una situación riesgosa para el bienestar en la

vivienda. Esto último contrasta con la situación de la colonia popular en donde la afiliación al IMSS registró el porcentaje más bajo y el porcentaje de gasto en salud mayor a 40% fue el más alto de los tres poblamientos con un 9%. De esto se puede inferir que la afiliación a un sistema de salud contribuye al mejoramiento de las condiciones de vida y la economía familiar de los habitantes.

Las condiciones de precariedad en torno a la cobertura de la salud acrecentaron las cargas mentales de las mujeres al no poder garantizar que, con todo y los cuidados provistos en cuanto a la prevención de la enfermedad, ellas mismas y sus seres queridos podrían contagiarse y no recibir una atención médica adecuada, encontrándose en riesgo la vida.

*-“Disminuyó el trabajo asalariado, pero el trabajo familiar aumentó. Si lavamos ropa cada semana ahora hay que lavar diario por los que llegan de la calle, la ropa de la calle va a un lugar. Hoy la ropa de la calle se debe de lavar diario por el contacto que hay en transporte”.(Madre de familia y vecina del campamento nueve y medio)*

Al existir dificultades por parte del sistema de salud para cubrir las necesidades emergentes, éstas tuvieron que ser cubiertas desde el núcleo familiar con el sector privado de salud; sin embargo, esto significó un reto y un riesgo para las mujeres que se enfrentaron a condiciones de precariedad laboral, donde no se garantizaron las medidas sanitarias de prevención contra el COVID19, así como situaciones de despidos laborales derivados de la inestabilidad económica producida por las medidas de confinamiento.

A partir de la pandemia por COVID-19, la vida de las mujeres particularmente se ha visto afectada en diversos ámbitos de desarrollo, al interior de la familia, en el trabajo, la economía, la salud, el transporte, etc. Según lo expresado por las participantes del grupo focal y el taller en el campamento nueve y medio, las labores de cuidados que recaen en las mujeres, como resultado de un reparto inequitativo de responsabilidades, éstas se intensificaron debido a las medidas sanitarias implementadas para garantizar la salud dentro de la esfera familiar y social. Entre dichas labores de cuidados se encuentran las acciones de prevención ante el COVID-19, el cuidado de enfermos, adultos mayores e infancias en confinamiento, las tareas domésticas derivadas del habitar cotidiano y, además, en muchos hogares la provisión del sustento familiar. Sumado a lo anterior, las tensiones en el hogar se han acentuado.

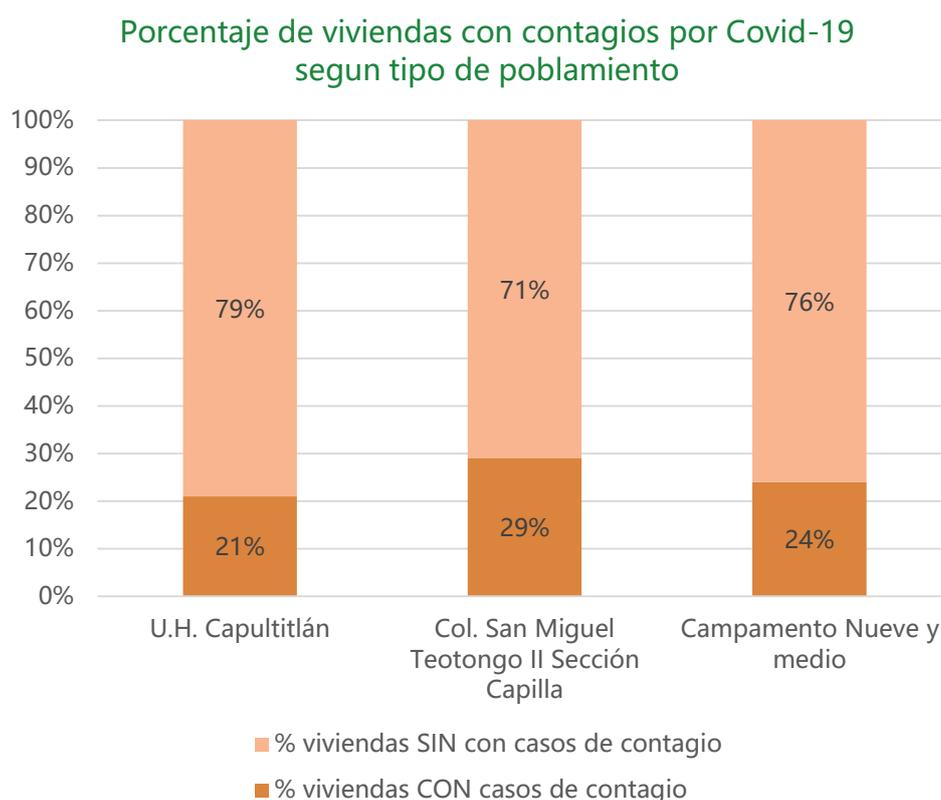
*-“Ha aumentado la violencia con nuestros hijos. Los chicos están estresados porque el hecho de no ir a sus escuelas; allá juegan, interactúan, ahora están histéricos, tienen miedo y les ha pegado mucho. El índice de agresión de las parejas se ha aumentado, estamos irritables, esta pandemia nos quitó la libertad de andar como siempre, se ha perdido la tolerancia, estás estresada, pareces un animalito encerrado, éramos libres y de pronto, enciérrete en la casa, es intolerable la situación” (Madre de familia, comerciante y vecina del campamento nueve y medio)*

*-“Yo le decía a mi hijo, antes no le gritabas a tu esposa y ahora estás irritable”(Vecino de la Unidad Habitacional Capultitlán).*

## IV.11 COVID -19 en los poblamientos estudiados

Lamentablemente, el número de casos y muertes por COVID-19 ha alcanzado una cifra significativa en los poblamientos estudiados. Los resultados de la encuesta aplicada arrojaron que en el 21% de las viviendas encuestadas en el Conjunto Habitacional hubo al menos un registro de enfermedad por COVID-19, afortunadamente en ninguno de los casos hubo decesos asociados a la enfermedad. En el caso de la Colonia Popular, en el 28.6% de las viviendas encuestadas hubo al menos un registro de enfermedad por COVID-19 y lamentablemente en el 9.8% de las viviendas encuestadas hubo al menos un deceso asociado a la enfermedad. Por otra parte, en el Asentamiento Precario el 23.7% de las viviendas encuestadas tuvo al menos un registro de enfermedad por COVID19, y en ninguno de los casos hubo decesos asociados a la enfermedad.

Gráfica 26. Contagios, según tipo de poblamiento.



Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

Como puede apreciarse, la colonia popular es el poblamiento en donde hubo un mayor porcentaje de contagios registrados y donde lamentablemente se registraron decesos en casi el 10% de las viviendas encuestadas que registraron al menos un contagio. Recordemos que la colonia popular registra el promedio de habitantes más elevado de los tres poblamientos estudiados, este resulta ser un factor determinante en la mitigación de la propagación del virus.

Las cifras colocan al asentamiento precario en el segundo lugar de incidencia en contagios, este poblamiento particularmente presenta diversos retos que contribuyen a la propagación del virus. El nivel de hacinamiento en este poblamiento es el más elevado con un promedio de 3.76 personas por dormitorio, si a esto se le suma las características particulares de la estructura y

distribución de las viviendas, la situación empeora, toda vez que en grupo focal, las mujeres habitantes del campamento nueve y medio reportaron que fue difícil aislar a los familiares que llegaron a contagiarse, pues no se disponía de una habitación que sirviera para limitar el contacto con el familiar enfermo y así evitar el riesgo de contagio.

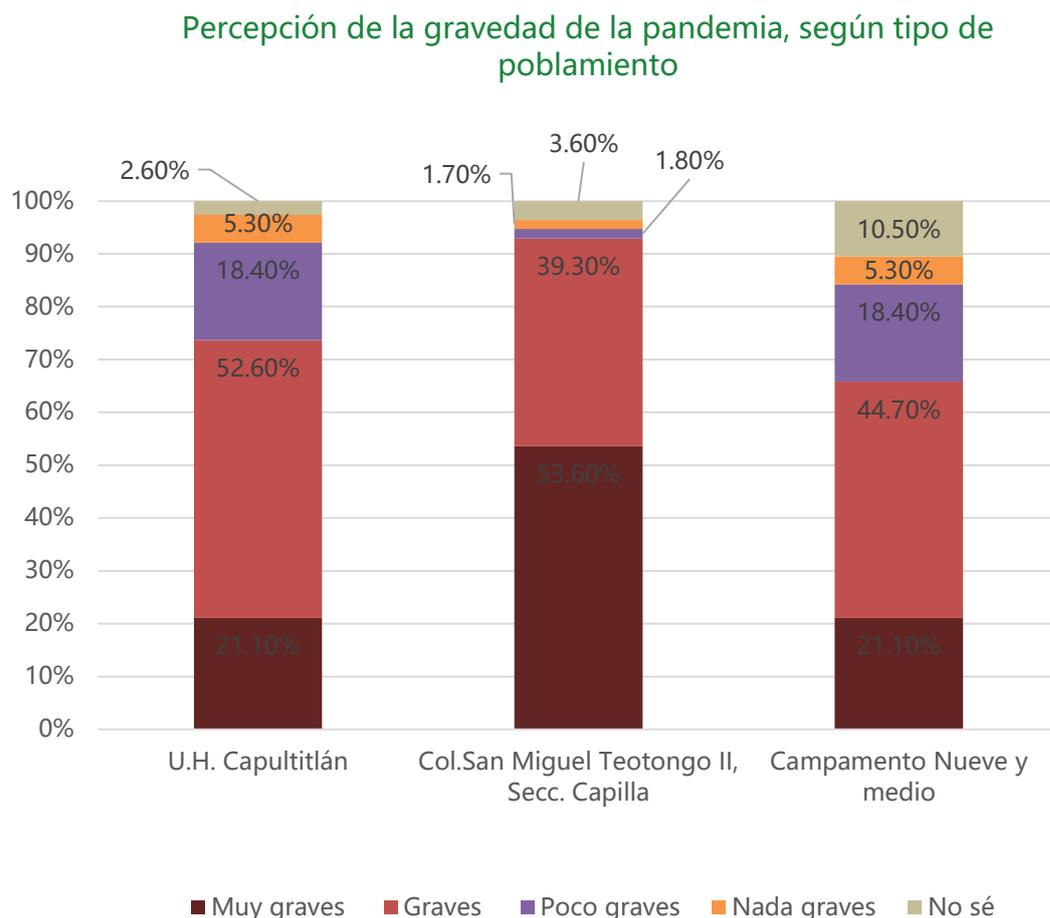
Integrantes de la Coalición para el Hábitat, participantes en el grupo focal, destacaron la problemática que se vive particularmente en los asentamientos precarios con respecto a las estadísticas referidas a contagios y decesos por COVID-19

*-“El año pasado intentamos varias veces ubicar, identificar si había una concentración de datos de Covid en los asentamientos precarios, pero en efecto fue imposible hacer esta desagregación, pues era muy complicado porque son datos que hablan de toda una colonia o incluso más allá de la alcaldía.” (Representante de Coalición internacional para el Hábitat, oficina regional para américa latina)*

Respecto a la gravedad e impacto de la pandemia en su comunidad, del total de las viviendas encuestadas el 43.4% los ha señalado como graves, un 37.2% como muy graves, sólo el 3.5% consideró que han sido nada graves, un 10.1% poco graves y el 5.8% no sabe cuáles han sido los efectos de la pandemia en su comunidad o barrio.

Los vecinos declaran que ha sido difícil continuar trabajando con el riesgo de enfermar a familiares. Particularmente, en la Unidad Habitacional, más de la mitad de los encuestados refirieron que consideran que el impacto de la pandemia en su comunidad ha sido grave, sólo el 5% consideró que han sido nada graves y el 2.6% no sabe cuáles han sido los efectos de la pandemia en su comunidad o barrio; mientras que en la colonia popular fue donde se registró la percepción más elevada de impactos muy graves en la comunidad (54%); por su parte , en el asentamiento precario se registró en el 21% una percepción de impacto muy grave de la pandemia.

Gráfica 27. Percepción de gravedad según tipo de poblamiento.



Elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada por COPEVI 2021

Como puede apreciarse, según la encuesta, la gravedad de los efectos de la pandemia en la comunidad se percibió, en mayor porcentaje, como graves y muy graves en los tres poblamientos, esto se hace más explícito al contrastarse con los resultados de los grupos focales y el taller, en donde los participantes refirieron que la afectaciones por la pandemia a la economía familiar y el empleo tuvieron un impacto severo en sus condiciones de vida. Además de que la pandemia trajo consigo la transformación de su vida cotidiana como el hecho de tener que habituarse al uso constante de cubrebocas y gel antibacterial. Otro aspecto que consideraron se ha visto gravemente afectado es el relacionado con la educación desde casa, ya que ésta se percibe como deficiente, situación que puede traer efectos negativos a largo plazo, como el rezago educativo en los alumnos de los diferentes niveles educativos.

Aunado a la gravedad percibida por los habitantes de los territorios estudiados, también se identificó la sensación de temor a la enfermedad y la incertidumbre laboral, pues existe la preocupación por despidos injustificados y, en el caso de las personas que se dedican al comercio (20% del total de viviendas encuestadas), que los ingresos familiares se vean mermados por el cierre de actividades.

Como resultado de los grupos focales, se pudieron identificar algunos elementos relacionados con los impactos que se presentaron durante la pandemia en la vida cotidiana de los habitantes de los diferentes poblamientos, en el caso de los niños del conjunto habitacional, destaca la sensación de encierro al tener que llevar a casa todas las actividades que de manera normal solían llevar a cabo fuera de ésta, como lo es el estudiar y la recreación.

Por su parte, los jóvenes de la colonia popular destacaron que como resultado del confinamiento, las tensiones en casa aumentaron, por lo que asocian la llegada de la pandemia con el surgimiento o incremento de los conflictos al interior de la vivienda, este hecho ha llevado incluso a la reducción del rendimiento escolar en algunos casos; en tanto que los jóvenes reportan sentirse satisfechos con la reacción del gobierno ante la pandemia y refieren acatar las medidas sugeridas como el uso de cubrebocas, la sana distancia y el lavado de manos.

En tanto que las mujeres participantes en el grupo focal, señalan que entre los impactos más evidentes en la vida cotidiana se encuentran las cargas en actividades de cuidado de la familia y la vivienda, las cuales incrementaron; además este hecho destaca en tanto que estas actividades emergentes a razón de la pandemia (cuidados y educación) se sumaron a las responsabilidades laborales que ya tenían, previo a la contingencia. A diferencia de los jóvenes, el grupo de mujeres considera que las autoridades no estaban preparadas para la llegada de la pandemia, y ello se vio reflejado en su incapacidad de atender los efectos que tuvo en las economías familiares y la estrategia de educación, rubros en los que consideran habrá más afectaciones a largo plazo. Respecto a las medidas para mitigar los contagios, refieren que tuvieron complicaciones con atenderlas, sobre todo la estrategia de quedarse en casa, ya que sus actividades laborales no lo permitieron.

La sensación de ansiedad, la percepción en el incremento de los conflictos al interior de la vivienda y los impactos a la economía familiar son algunas de las cuestiones en las que se coincidieron en los diferentes grupos focales. En tanto que las diferencias que pudieron identificarse se vinculan a las cargas que cada uno de los grupos reportó haber percibido, mientras que las mujeres reportaron haber experimentado un incremento importante en tareas del hogar y cuidados, los jóvenes y niños declararon haber experimentado un incremento en las cargas académicas, sin que esto significara que el aprendizaje fuese más eficaz o significativo.

## IV.12 Habitabilidad y redes de apoyo

Ya se ha hecho hincapié en la importancia que adquiere la habitabilidad de la vivienda en el logro de las medidas para mitigar la propagación de la enfermedad. Al respecto, Mercedes Verdugo señala que “bajo la actual contingencia, la habitabilidad asume nuevos significados que trascienden las condiciones materiales de los hogares y su entorno, trasladándose al ámbito de la percepción y expectativa de los individuos y grupos familiares” (2021, p. 79). En este sentido, la construcción de redes de apoyo comunitario representó un capital a favor, ante los efectos adversos generados por la pandemia. Respecto a las estrategias emprendidas frente a la pandemia, podemos identificar dos niveles: aquellas desplegadas por las autoridades locales y federales y aquellas organizadas por la comunidad. En este sentido, derivado del trabajo de campo se pudieron identificar las siguientes:

Tabla 58. Estrategias identificadas.

Estrategias Gubernamentales	Estrategias Comunitarias
Mercomuna: Ayudas financieras a familias mediante la entrega de vales para incentivar el comercio local	Limpieza y sanitización de espacios comunes (pasillos, andadores, escaleras)
Duelo COVID: Ayudas financieras para familiares de personas fallecidas.	Apoyo económico o en especie entre vecinos
Reparto de vales, tarjetas, becas o/ y despensas (canasta verde)	Apoyo para cuidados, gestiones y encargos entre vecinos.

Elaboración propia con base en trabajo de campo (encuesta y grupos focales)

Gracias a la encuesta aplicada se pudieron conocer algunos aspectos sobre redes de apoyo y disfrute de tiempo libre entre los habitantes de los poblamientos estudiados. Entre las acciones de solidaridad se mencionaron: apoyo vecinal a familias con contagios, colectas, cooperaciones económicas, limpieza general y sanitización de viviendas y espacios comunes. Respecto a la participación de los habitantes en las acciones identificadas, encontramos que del total de las viviendas encuestadas el 78.8% no participó, mientras que el 20.4% tuvo una participación activa en las acciones de solidaridad.

En lo que refiere a acciones de apoyo, la estrategia más recurrida fue el apoyo entre vecinos, seguida por la sanitización y limpieza de espacio comunes; sin embargo, en el 70.7% de las viviendas encuestadas se refiere que no hubo estrategias de apoyo comunitario para llevar a cabo las medidas sanitarias. Esto último adquiere relevancia, ya que el éxito del confinamiento y el lavado de manos como recomendaciones para mitigar el contagio, descansa en la participación e involucramiento de los habitantes de un espacio y en si la vivienda posee las condiciones adecuadas para llevar a cabo las indicaciones de las autoridades sanitarias de quedarse en casa, es decir, el éxito de las medidas propuestas por las autoridades sanitarias recae en que los habitantes se apropien de éstas, pero esto no es posible si no existen las condiciones mínimas como lo es la disposición de agua en la vivienda y los espacio necesarios para conservar la sana distancia.

A través de instancias como las Direcciones territoriales, los habitantes tuvieron acceso al programa MERCOMUNA, reparto de despensas y vales de despensa y, para el caso de Iztapalapa, el préstamo de tanques de oxígeno a familias con casos confirmados y la implementación de la “canasta verde” la cual ofrecía una variedad de alimentos a bajo costo .

*“Esa canasta verde se les daba: melón, jitomate, tomate, plátano. Una canasta de fruta bastante buena. La alcaldesa decía que ésta tiene un valor de \$200 pesos o de \$150 según sea el caso. Pero su valor era ya cuando uno iba a preguntar al mercado así de \$350, \$400 pesos porque estaba bastante bien surtida y la alcaldesa lo conseguía al precio de “sin intermediarios” a precio directo.” (Director territorial “Acahualtepec-Teotongo”)*

El impacto que representa tener a un enfermo en casa es significativo, esta situación se agrava cuando el enfermo es jefa o jefe de familia, por lo que particularmente el programa MERCOMUNA ha tenido un gran impacto en Iztapalapa (en donde aún está vigente en algunas colonias). En

entrevista con Oscar Delgadillo Moedano, director territorial “Acahualtepec-Teotongo”, refiere que fue una propuesta de la alcaldesa de Iztapalapa, Clara Brugada, que luego fue replicada en toda la ciudad. Explica que:

*“Ese programa (MERCOMUNA) se encargaba de fortalecer la economía local y además ayudar a la economía familiar. Se les otorgaban vales para poder comprar diversos artículos. De inicio se inscribió un grupo de comercio, polleros, tortilleros, panaderías, carnicerías, pescaderías, verdurerías, pero además comercio local, o sea de los mercados, de las tienditas de abarrotes... Entonces, se hizo la convocatoria para que se inscribieran todos estos comerciantes en la dirección territorial. Hicimos un padrón de ellos y, a cada uno de ellos se les puso cartel de que aceptaban los vales “MERCOMUNA”. (Director territorial “Acahualtepec-Teotongo”)*

En lo que refiere a los apoyos gubernamentales, en el caso del Conjunto Habitacional el 30% de los encuestados dice haber recibido apoyo gubernamental, que consistió en la entrega de vales, despensas o apoyos en efectivo. Para el caso de la Colonia Popular sólo el 7.1% de los encuestados dice haber recibido apoyo gubernamental, con la entrega de vales, despensas o apoyos en efectivo, además de programas como Duelo-COVID, Mercomuna y préstamo de tanques de oxígeno para familias con casos positivos de COVID-19. Finalmente, en el caso del Asentamiento Precario, el 5.3% de los encuestados dice haber recibido apoyo gubernamental, dicho apoyo consistió en la entrega de vales, despensas o apoyos en efectivo. Sin embargo, este apoyo se ve más consolidado según la red de apoyo inmediata que los habitantes desarrollan incluso antes o durante el momento de encontrarse ante una situación de vulnerabilidad, es decir, en grupo focal los participantes reconocieron que los contactos que tenían previo a la llegada de la pandemia les permitió desarrollar una mayor capacidad de resiliencia ante los efectos negativos que trajo la pandemia. Al respecto un joven de la Colonia Popular refiere:

*-“yo creo que un buen consejo que no se les da a los estudiantes y que se les debe de dar es: hazte de contactos, porque en este sentido a nosotros en mi familia sí sentimos un apoyo muy grande. Al menos, por parte de la territorial debido a los fuertes lazos que tenemos con ellos, entonces en ese sentido sí sentimos gran apoyo, dices, en esos casos ya con el simple hecho de que te pregunten ¿cómo estás? Y ya con eso dices no estoy tan solo, pero también nos apoyaron en algunas cosas: medicamentos, algunos tanques de oxígeno” (Joven vecino de la Col. San Miguel Teotongo II)*

En cuanto a los efectos de los apoyos gubernamentales durante la pandemia, en el 36.8% de las viviendas encuestadas del Conjunto Habitacional se menciona que éstos han sido positivos; el 28.9% refiere que los apoyos no han tenido un impacto positivo en la comunidad; mientras que el 34.2% no conoce ningún programa implementado por el gobierno frente a la pandemia. En el caso de la Colonia Popular el 23.2% de los encuestados menciona que los apoyos del gobierno han sido positivos, el 33% refiere que los apoyos no han tenido un impacto positivo en la comunidad, mientras que el 43.8% no conoce ningún programa implementado por el gobierno frente a la pandemia. Para el caso del Asentamiento Precario el 32.9% refiere que los apoyos han sido positivos; el 38.9% refiere que no han tenido un impacto positivo en la comunidad, mientras que el 28.9% no conoce ningún programa implementado por el gobierno frente a la pandemia.

Tabla 59. Percepción del impacto de los apoyos gubernamentales según tipo de poblamiento.

Percepción del impacto de los apoyos gubernamentales			
Tipo de poblamiento/Percepción del impacto	Han tenido un impacto positivo	No han tenido impacto	No conoce ningún programa
U.H. Capultitlán (GAM)	36.8%	28.9%	34.2%
San Miguel Teotongo II (Iztapalapa)	23.2%	33%	43.8%
Campamento Nueve y medio (Iztapalapa)	32.9%	38.9%	28.9%

Elaboración propia con base en trabajo de campo (encuesta y grupos focales)

Cabe destacar que respecto a la percepción del impacto de los programas gubernamentales implementados frente a la pandemia, los porcentajes fluctuaron entre los 30 y 39 puntos porcentuales en las tres opciones dispuestas para la identificación de esta variable. Sin embargo, es interesante resaltar el elevado porcentaje de viviendas en las que se reportó no conocer ningún programa gubernamental, pues estos en el caso de la colonia popular superaron el 40%, este mismo poblamiento es el que registró el porcentaje más bajo de viviendas en donde se percibió un impacto positivo de los programas implementados. Mientras que en el campamento nueve y medio se registró la percepción más alta de que los programas gubernamentales no habían tenido un efecto positivo y fue el poblamiento en donde menos viviendas registraron no conocer programas gubernamentales. El conjunto habitacional fue el poblamiento en donde se registró una percepción más positiva respecto al impacto de los programas gubernamentales, pese a que casi el 35% reportó no conocer ningún programa.

En conclusión, si bien las personas encuestadas en los poblamientos que han recibido algún apoyo gubernamental han señalado que han tenido un impacto positivo pues han sido de utilidad ante los efectos de la pandemia; también se identifica que estos apoyos no han sido suficientes, particularmente en la Colonia Popular, en donde los mayores porcentajes refieren que los programas no han tenido un impacto positivo o no conocen algún programa de apoyo (43.8%).

## Conclusiones

Las condiciones de vida se asocian al espacio público, a la vivienda, a la estabilidad económica y a la estabilidad emocional. Contar con una vivienda es uno de los aspectos que los habitantes de los poblamientos estudiados destacan como imprescindible para la generación de buenas condiciones de vida, además de que la certeza de tener un lugar donde vivir aligera las cargas económicas, ya que en los casos en donde había que pagar rentas, la llegada de la pandemia empeoró la situación económica de los hogares en general y, con ello, la incertidumbre de aquellos hogares en donde la renta implicaba uno de los gastos más significativos.

Entre los problemas que enfrentan los diferentes poblamientos se encuentran la inseguridad, la calidad del agua, sobre todo en el caso de los poblamientos ubicados en Iztapalapa, en los cuales se reportó una calidad entre mala y regular del recurso. No disponer de agua entubada dentro de la vivienda implica una disminución significativa en la posibilidad de atender las medidas de higiene establecidas por las autoridades sanitarias; en espacios con carencia de este servicio, como el Campamento Nueve y Medio, los habitantes han desplegado estrategias y adecuaciones para poder disponer de agua potable en la vivienda, sin embargo, esto compromete la calidad e higiene del recurso.

La habitabilidad de la vivienda representa un papel esencial en el cumplimiento de las estrategias en las que las autoridades sanitarias han puesto más hincapié: el aislamiento social y lavado constante de manos. Recordemos que según ONU-Habitat, la habitabilidad de una vivienda está relacionada con la seguridad que ésta ofrece a sus habitantes, es decir, la protección que la vivienda ofrece frente a riesgos a la salud o la seguridad de sus habitantes que pueden vulnerarse por factores como el frío, la lluvia, el calor, u otros factores asociados al ambiente o al contexto inmediato como la inseguridad; también la habitabilidad está relacionada con condiciones estructurales encaminados a proteger de peligros y la integridad de sus habitantes, por lo tanto ella constituye un factor imprescindible ante un contexto de pandemia, en donde la vivienda representa la protección de primera línea frente a la contingencia sanitaria.

En este sentido, el éxito de la estrategia de confinamiento social descansa en gran medida en el bienestar que proporcione la vivienda y éste tiene que ver con su habitabilidad, para lo cual se requiere de la participación activa de los individuos; es decir, que los habitantes deben de cooperar voluntariamente para que estas estrategias de mitigación tengan éxito en la disminución de contagios. Sin embargo, si las condiciones de habitabilidad de la vivienda no cumplen los requerimientos mínimos para estos objetivos, los habitantes tienden a adoptar una actitud de apatía ante las estrategias antes mencionadas.

La variable referida al tipo de materiales de uso común en las viviendas es importante para determinar la vulnerabilidad de sus habitantes ante las inclemencias del clima o ante factores de insalubridad. Si bien en los casos de estudio se observó la presencia de lámina en el campamento Nueve y Medio como material de techo precario, en general, el uso de materiales de paredes, pisos y techos no es mala; sin embargo, el contexto y la observación técnica de la calidad de la situación estructural de la construcción de la vivienda pone de manifiesto la necesidad de mejorar estos asentamientos como una estrategia de gestión integral de riesgos ante eventos naturales como sismos e inundaciones y en otros casos hasta deslaves, grietas u otras situaciones que

puedan presentarse en asentamientos precarios de otros territorios en la Ciudad. La variable de tipo de materiales arrojaba cierta similitud entre los materiales de piso y paredes en las viviendas de los tres asentamientos; pero al tomar en cuenta las observaciones de campo con respecto a la calidad de los sistemas constructivos es que ha quedado de manifiesto la vulnerabilidad de las viviendas del campamento Nueve y Medio al no contar con seguridad estructural y mantener un nivel de piso interior semejante al exterior.

La falta de seguridad en la tenencia colocó en vulnerabilidad a las familias del campamento Nueve y Medio para afrontar la pandemia. Es una acción en cadena, si no hay certeza jurídica y las familias han pasado años en esa situación, las condiciones físicas y estructurales de la vivienda no han mejorado y se mantienen en la precariedad; además de que el acceso a agua potable y saneamiento se lleva a cabo en condiciones no adecuadas.

Los indicadores de habitabilidad en el contexto de Covid-19 deben considerar los efectos en la salud mental de los individuos, en lo cual ha habido un impacto significativo que no debe invisibilizarse. La ansiedad fue una de las afecciones con mayor incidencia en los territorios estudiados, alcanzando cifras que superan los 30 puntos porcentuales; estos efectos están estrechamente vinculados a la estructura, disposición y tamaño de la vivienda, así como a las características y morfología urbana adyacente a ésta. Además, que habría que considerar los efectos que derivan de las condiciones sociales particulares de cada tipo de poblamiento y las vulnerabilidades que se configuran en torno a ellas. Tanto los tamaños de las viviendas como la organización interna de sus espacios nos permiten entender cómo se llevó a cabo el confinamiento en general y en los casos de contagio en particular. Para ejemplificar este punto, podemos rescatar el caso del poblamiento con mayor hacinamiento, el Campamento Nueve y Medio; en este poblamiento las medidas necesarias con respecto al aislamiento de contagios por COVID-19 fueron difíciles de atender, debido a que la propia distribución y tamaño de la vivienda no lo permitieron. Habría que mencionar, asimismo, el hecho de que en este poblamiento se presentó uno de los porcentajes más elevados de ansiedad como resultado del confinamiento. En el Conjunto Habitacional estudiado, también cuestiones como la inseguridad pueden vincularse a los altos porcentajes de ansiedad y tristeza registrados.

Respecto a la política de vivienda, las organizaciones de la sociedad civil hicieron hincapié en que ésta debería de ser más integral e incluyente. Esto último implica la participación ciudadana en el diseño, evaluación y seguimiento de los programas y proyectos en materia de vivienda, así como en los procesos de planeación y diseño de políticas de vivienda social, en los cuales los participantes en los grupos focales, señalaron la necesidad de ser incorporados en la toma de decisiones. Además de que se requiere la atención de manera particular de temas tan delicados como las rentas y los desalojos, sobre todo ante contextos que vulneran aún más a los individuos, como es el caso de la pandemia.

Algo que destaca en los tres poblamientos es el papel activo de los habitantes en la consolidación de sus distintos asentamientos. No obstante, derivado de la investigación en campo, se identificó la necesidad de los vecinos de que las instancias encargadas de la ejecución de los programas en la materia desarrollen mecanismos que permitan conservar en condiciones óptimas los inmuebles, es decir, que se apoye a los vecinos con la gestión y mantenimiento de los espacios comunes particularmente en Unidades Habitacionales financiadas con recursos del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México.



## V. Sociedad civil y su participación en la política de vivienda: críticas y respuestas

La participación social es un mecanismo que permite conocer de manera más cercana las necesidades de la población y diseñar políticas públicas que respondan adecuadamente a estas. Se consideró importante ahondar en la manera en la que la participación está presente en la política de vivienda y sus programas, en la medida en que fueron recurrentes las críticas en torno a este tema por parte de las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas para este estudio. En este apartado se presentan los resultados del trabajo de campo realizado por COPEVI al llevar a cabo diversas entrevistas con organizaciones de la sociedad civil y recogido las señaladas expresiones de descontento, las cuales fueron luego comentadas en entrevistas con funcionarios del INVI, de SEDUVI y del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (IPDP). Como consecuencia de las nuevas entrevistas realizadas se lograron aclarar algunos puntos importantes acerca de en qué aspectos de la política habitacional se han dado procesos participativos y en cuales ello no ocurre, poniendo énfasis en lo aclarado por el representante del IPDP.

### V.1 Autoridades en territorio y sociedad civil

El papel de las autoridades ante la pandemia puede identificarse en al menos dos dimensiones: una de contención y una de vigilancia. En ambos casos (GAM e Iztapalapa) los funcionarios entrevistados refirieron que las medidas emergentes para atender la crisis sanitaria se concentraron en la contención, esto se logró limitando la movilidad de los individuos, cesando la operación de actividades consideradas como no esenciales y fomentando la estrategia “quédate en casa”; en este sentido, un segundo paso se orientó a la vigilancia de la adopción, ejecución y mantenimiento de las estrategias implementadas.

*-“Una vez que inició la pandemia, en general hubo un cambio en las políticas públicas en otro rubro y no tanto en el Programa General en donde la Alcaldía ya había establecido como parte acciones o mejoras del territorio, en particular las que tienen que ver con obras. Nosotros, como Alcaldía, jugamos un papel de contención de la pandemia, pues toda vez que se fueron definiendo las acciones muy claras de cómo actuar en las épocas más difíciles de la pandemia, cuando se obligaba a que el mayor número de ciudadanos se resguardaran en sus domicilios, la Alcaldía realizaba un trabajo territorial vigilante, un trabajo de contención, pues para que las medidas sanitarias que se establecieron se cumplieran, los ciudadanos se resguardaran en sus domicilios, así como todo lo que es comercio y los servicios mercantiles”(Director General de Obras y Desarrollo Urbano)*

Cabe destacar la labor que desempeñaron las direcciones territoriales de cara a la pandemia. Las direcciones territoriales son aquellas instancias encargadas de atender, en su jurisdicción, las demandas ciudadanas. Es la representatividad de la Alcaldía en un espacio geográfico específico y para un número de habitantes determinado. Es entonces, la instancia de gobierno más cercana de la Alcaldía hacia la gente.

-“Las direcciones territoriales son como la cercanía con la gente por parte de la Alcaldía. Iztapalapa es una Alcaldía muy grande, somos dos millones de habitantes ¿no? Casi dos millones de habitantes, entonces... es difícil atender todas las doscientas cincuenta colonias que hay aquí en Iztapalapa. Entonces, se divide en direcciones territoriales; en este caso la dirección territorial Acahualtepec-Teotongo tenemos diecinueve colonias, esas 19 colonias, tienen doscientos veintidós mil habitantes”  
(*Director territorial “Acahualtepec-Teotongo”*)

Hasta aquí se puede apreciar una cuestión que hay que resaltar: Los esfuerzos de las autoridades se orientaron al fortalecimiento de la política social, los cuales se enfocaron a mejorar las condiciones y necesidades básicas de los individuos, tales como la alimentación y el ingreso; sin embargo, para las organizaciones de la sociedad civil resulta importante reconocer las deficiencias que identificaron en el desarrollo y ejecución de la política de vivienda en la ciudad, entendiendo que la vivienda se convirtió en la defensa de primera línea contra los contagios durante el confinamiento, por lo tanto su importancia resultó central en el contexto de la pandemia, por ello las organizaciones civiles intensificaron esfuerzos para mantener los problemas vinculados a la vivienda en la agenda pública del gobierno local.

### **La sociedad civil frente a la política de vivienda**

Al respecto de la política pública en materia de vivienda, el representante de la Unión Valle Gómez enfatizó que ésta requiere una transformación de fondo, ya que es poco integrada y con falta de definición en materia de vivienda social.

*-“Esta fragmentación se refleja en que el lunes próximo (31 agosto 2021) el Congreso va a aprobar la iniciativa que envió la jefa de gobierno en relación a la Ley de vivienda, de Desarrollo Urbano, el código fiscal y la norma general de ordenación número 26; nos parece grave porque se supone que es una iniciativa que valoriza o que actualiza los valores de este tipo de vivienda e incluye un nuevo concepto que se llama vivienda sustentable y que va en sentido contrario de los siete atributos del derecho humano a una vivienda adecuada. Siguen insistiendo en un término que le llaman incluyente y ahora cobijado por el término de sustentable.” (Representante de la Unión Valle Gómez).*

*“Hay que recordar los orígenes de la política de vivienda de la ciudad en este sexenio; dijeron 100.000 acciones, pero estamos a mitad del sexenio y no sabemos si esto ha sido posible o el alcance o el porcentaje de avance que tienen; en cuanto esta meta, se dijo que iban a apoyar la producción social de vivienda y de esto tampoco hay datos que nos permitan verificar, porque la página electrónica del INVI ha sido desmantelada, no hay forma de obtener información.” (Representante de la Unión Valle Gómez)<sup>40</sup>*

---

40 Cabe mencionar que frente al asunto del desmantelamiento de la página, algunos funcionarios del INVI consultados indicaron que el portal del Instituto fue montado entre 2016 y 2017 en el ecosistema de portales del Gobierno de la Ciudad, el cual proporciona una imagen y administración de contenidos homogénea para todos los sitios web del Gobierno, por lo que es difícil que haya ocurrido un desmantelamiento.

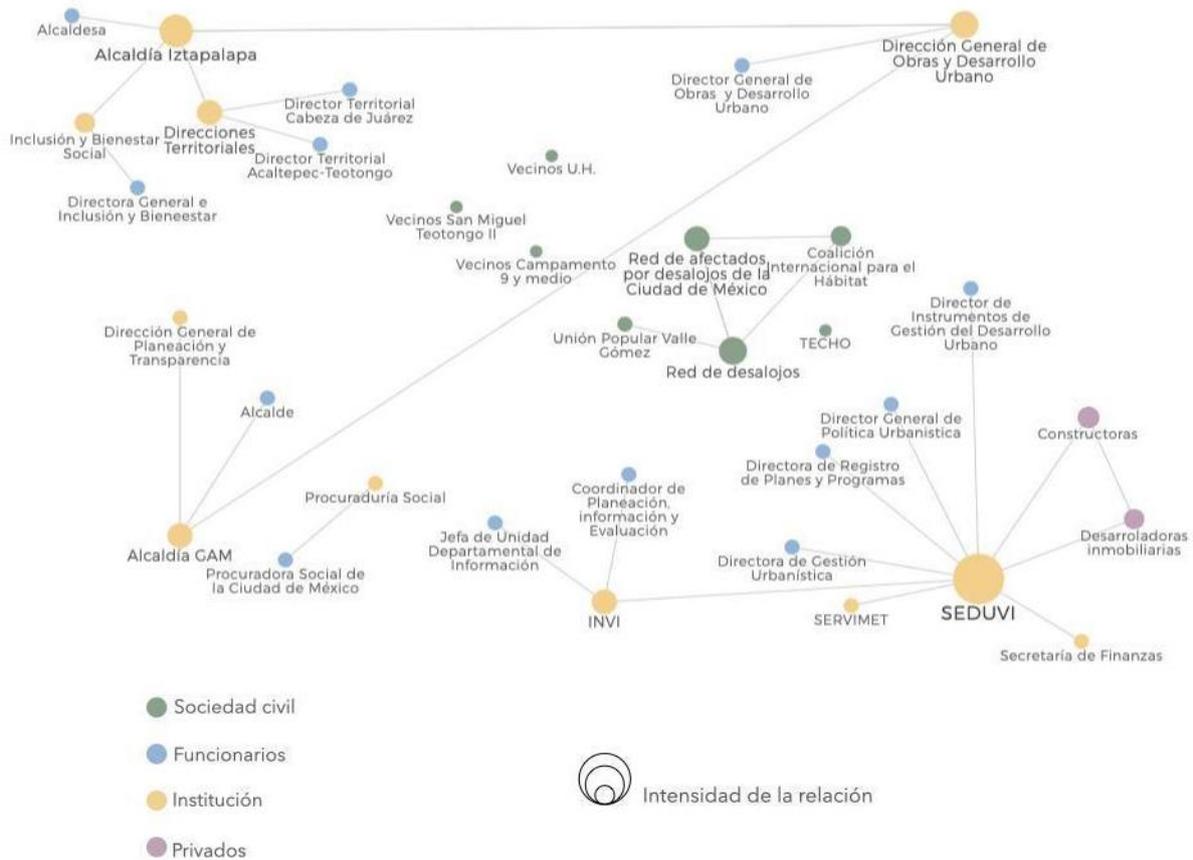
El representante de la Unión Valle Gómez señala que no se han percibido cuáles son los alcances del Programa Emergente de Reordenamiento Urbano y Vivienda Incluyente (PERUVI) del cual recientemente (15 de julio 2021) se dictaron unos lineamientos, pero no las reglas de operación o cuestiones más puntuales sobre el costo y los mecanismo de acceso a las viviendas, teniendo en cuenta que el 30% de éstas debe tener un carácter social, con lo cual reafirma su percepción de falta de claridad en los procedimientos referidos al acceso a vivienda de interés social.

*-“Es difícil hablar de que hay una medida, a partir de la situación de la pandemia en los dos programas sustantivos del INVI, Programa de vivienda en conjunto y Programa mejoramiento y vivienda a partir de ver los presupuestos asignados: el presupuesto de vivienda del INVI fueron de 3500 millones el año pasado y este año de 3 mil millones. La primera acción que intentó el primer director del INVI en este gobierno, en esta administración, fue iniciar un proceso de modificar las reglas de operación por considerar a las organizaciones sociales como enemigos a vencer en vez de considerarnos como aliados fundamentales para poder impulsar estas políticas” (Representante de la Unión Valle Gómez)*

Los representantes de vecinos, también refirieron la necesidad de una política más definida, preocupada por el bienestar de los beneficiarios, destaca que:

*-“Recomendarle al INVI que no nada más se vea la necesidad de integrar a la gente a los proyectos de vivienda, sino que también vean cómo se debe integrar a esa gente y brindarles un espacio que tenga todo lo necesario para una vida digna, cuestiones que se supone están promoviendo desde hace mucho. Desde lo que tiene que ver con la implementación de celdas solares, la captación del agua, todas esas cosas que no son nuevas, que ya tienen tiempo proponiendo. Hacernos ver que no por ser una vivienda de interés social uno tiene menos comodidades, o que nos hagan pensar que hay menos interés de las autoridades para que nosotros vivimos bien, no digo que vivamos mal... pero los espacios no son los adecuados, la distribución en la vivienda no está bien, podrían mejorar esos aspectos” (Representante de vecinos U.H. Capultitlán)*

Diagrama 2. Relaciones entre actores, tomando como casos los poblamientos que integran el Estudio de Condiciones de Vida.



El diagrama anterior muestra la intensidad de relaciones entre diferentes actores que participan en la política de vivienda, el cual ha sido diseñado de acuerdo con las entrevistas sostenidas en este estudio. El tamaño de los círculos representa la importancia de los nodos o entidades (una mayor dimensión indica un nivel de importancia más alto), mientras que las líneas dan cuenta de la comunicación que existe entre entidades. Tomando en cuenta los casos de los asentamientos estudiados, se puede ver que las Direcciones Territoriales, las Alcaldías y la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano son nodos importantes que concentran relaciones de gestión y se convierten en los entes más cercanos a los poblamientos. También cabe decir que la institución que cuenta con una mayor intensidad y variedad de relaciones es la SEDUVI, puesto que además de tener comunicación con funcionarios diversos que son identificados por los habitantes de los asentamientos, también mantiene un lazo con otras instituciones, como el INVI, y con privados. Sin embargo, es importante señalar que a pesar de que se identifica una importante red entre organizaciones sociales diversas, éstas no parecen cercanas a los asentamientos seleccionados para esta evaluación. Además, las relaciones de la sociedad civil con las principales instituciones encargadas de la política de vivienda, no parece ser muy notoria.

## V. 2 Respuestas y balances

En primer lugar, es importante mencionar que existe, actualmente, un amplio proceso de participación ciudadana en torno a la construcción de los principales instrumentos de planeación de la Ciudad de México: el Plan General de Desarrollo y el Programa General de Ordenamiento Territorial. Estos instrumentos, además de enmarcar las acciones generales de desarrollo urbano de la Ciudad, contienen, como se mencionó en un apartado anterior, algunas líneas estratégicas relacionadas directamente con la vivienda. Este proceso de participación es llevado a cabo por el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (IPDP) cuya labor es conducir el proceso integral de planeación del desarrollo de la ciudad en coordinación con actores diversos (públicos, privados, académicos, sociales, culturales, etc. De acuerdo con un funcionario del IPDP entrevistado (16 de febrero de 2022), el Instituto está buscando establecer mecanismos que permitan una participación directa de la población, sin intermediarios, mediante la implementación, entre otras cosas, de talleres de debate y discusión sobre los temas relativos a los instrumentos de planeación.

Si bien, los resultados obtenidos de este proceso de participación ciudadana no tienen un carácter vinculatorio, el Instituto deberá elaborar con ellos un documento que será enviado al Congreso local. Además, todas las participaciones quedarán registradas como un anexo a los instrumentos de planeación. Cabe mencionar que la participación de quienes habitan los pueblos y barrios originarios sí es vinculatoria debido a los derechos constitucionales con los que cuenta esta población. En ese sentido, surge la inquietud de si debiese otorgársele a la participación ciudadana en general un carácter vinculatorio, así como lo tiene la de la población indígena. Finalmente, y como hecho relevante según lo mencionado por el funcionario del IPDP entrevistado, se espera que del Plan General de Ordenamiento Territorial se desprenda el Programa Sectorial de Vivienda de la Ciudad al que hace referencia la Ley de Vivienda, con una vigencia aproximada de 15 años. La elaboración de tal Programa, estaría en la posibilidad de guiar la política de vivienda de la ciudad de una forma integral, además de contemplar la participación social en el diseño de tal política.

No obstante, a pesar de la voluntad de la actual administración para desarrollar un sistema participativo complejo en los instrumentos de planeación en los que la vivienda tiene un papel relevante, es importante observar qué pasa en el nivel de los programas y las entidades encargadas del desarrollo de los mismos. De acuerdo con el artículo 23 de la Ley de Vivienda para la Ciudad de México, la SEDUVI y el INVI deben promover la participación de los sectores social y privado tanto en la instrumentación de programas como en las acciones de vivienda. Si bien, para esta evaluación se obtuvo poca respuesta sobre las acciones de participación social que realizan respecto a los programas de vivienda. A continuación, se señalan algunos elementos encontrados en torno a este tema.

En el caso del INVI, las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera estipulan algunos mecanismos y objetivos de participación social de la institución, entre ellos: 1) la presencia de dos ciudadanos provenientes de organismos sociales y del sector académico como invitados permanentes en el Consejo Directivo y el Comité de Evaluación Técnica del Instituto, quienes tienen derecho a voz aunque no a voto; 2) la posibilidad de que las organizaciones sociales realicen propuestas a las Reglas de Operación y demás instrumentos normativos del Instituto; y 3) como parte de su política social, el Instituto se plantea como objetivo facilitar, estimular y regular la participación organizada e individual de la ciudadanía en la gestión, construcción, asignación y administración de la vivienda.

Este último objetivo, relativo a la participación en la ejecución de los programas de vivienda, parece cumplirse de manera más directa con la Autoproducción de Vivienda. Bajo esta modalidad, la producción de soluciones habitacionales se desarrolla bajo el control de los acreditados o beneficiarios, quienes participan en todo el proceso, esto es, en la planeación, la gestión del suelo, la elaboración del diseño, los estudios y los proyectos, la demolición, la edificación y el mantenimiento de los inmuebles (INVI, 2018a). Según lo indicado por algunos funcionarios, la autoproducción permite un amplio margen de participación de las organizaciones beneficiarias, pues son ellas quienes definen la ruta a seguir en el proceso. Por ejemplo, tienen la posibilidad de incluir diferentes espacios comunes dentro del proyecto (como áreas verdes, juegos infantiles, lugares para asadores y palapas) para seguir fortaleciendo la dinámica comunitaria. En 2021 se construyeron 338 viviendas del Programa Vivienda en Conjunto bajo esta modalidad, mediante 8 proyectos gestionados por organizaciones sociales, a las que se les aprobaron montos entre 489 mil pesos y 59 millones de pesos. Estos proyectos fueron desarrollados en las alcaldías de Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Tlalpan, Iztapalapa y Coyoacán.

Por su parte, al contrastar lo indicado en las Reglas de Operación respecto a la participación ciudadana en el Instituto, con lo comentado por las organizaciones sociales, se observan algunas discrepancias. Las afirmaciones de estas últimas parecen mostrar que su voz no es realmente escuchada, ni sus propuestas e inquietudes son tenidas en cuenta en las decisiones de fondo del Instituto (incluyendo las relacionadas con los programas) como lo contemplan las Reglas de Operación. Tampoco se obtuvo información relevante sobre este tema en las entrevistas realizadas. Por esta razón, en un futuro sería importante desarrollar un proceso de evaluación que cuente con una intervención más exhaustiva y sistemática de las organizaciones sociales y los beneficiarios de los programas, con el fin de determinar el grado de cumplimiento de los mecanismos de participación social en todos los niveles, la forma en la que se realiza, su impacto real, así como los principales obstáculos que impiden que la participación esté siendo efectiva para todos los interesados.

En cuanto a SEDUVI, la participación social es notoria en los procesos de elaboración de Programas Parciales de Desarrollo Urbano, como el realizado en Atlampa, Alcaldía Cuauhtémoc, el cual incluyó un diagnóstico participativo. Sin embargo, respecto al tema de vivienda, no se obtuvo información concreta de acciones que incorporen la participación social, lo cual puede deberse a que SEDUVI se encarga, principalmente, de planeación, instrumentos y normativa. Sin embargo, de acuerdo a algunas opiniones de la sociedad civil, no se les ha tomado en cuenta para la definición de instrumentos y la vigilancia de la normativa; en cambio, perciben que la institución mantiene una relación cercana con el sector privado. Esta inconformidad por parte de la sociedad civil tiene fundamento en los beneficios otorgados a constructores y desarrolladores a través del PRUVI y el PREVIT, y pone de manifiesto la necesidad de integrar mecanismos de participación en las fases de diseño y monitoreo de la política de vivienda, y no solo en la fase de implementación como se lleva a cabo en los programas del INVI. Al respecto del PREVIT, incluso los funcionarios públicos señalaron que es un programa que se enfoca en agilizar procesos administrativos, por lo que no existe un proceso abierto para la sociedad civil.

Es importante recordar que existen diferentes procedimientos para asegurar la participación social, como se señaló en el apartado conceptual de este trabajo, con diferentes grados de participación. Vale la pena aclarar que, por ejemplo, una forma bastante común en los gobiernos

priistas de concebir la participación de la población en programas de mejoramiento de asentamientos irregulares era la de solicitar a la población la aportación de fondos y sobre todo de su trabajo para mejorar la vivienda y los servicios de comunidades pobres de la ZMCM. Esas formas de participación implican cargar sobre los hombros de los más necesitados el acceso a mejoras urbanas y de vivienda. Se supone que este gobierno si quiere cambiar su relación con la población debería evitar este tipo de mal llamada forma de participación y avanzar hacia formas más reales, como las recién mencionadas.

En el caso de la política de vivienda de la CDMX en la administración actual, y a reserva de lo que derive del proceso participativo en torno a los instrumentos de planeación, se podría señalar que en general la participación ciudadana se enfoca al acceso a información y quejas por parte de organizaciones de la sociedad civil, por lo que no tiene un nivel de profundidad mayor. En el caso de programas como los gestionados por el INVI, y el RIPUH –que por sí mismo tiene un fuerte componente participativo como se mostró en el apartado anterior–, la participación se evidencia en la fase de implementación, más no en su diseño. Finalmente, en cuanto al PREVIT, los procesos de participación ciudadana parecen más escasos, en la medida en que se concede mayor centralidad a los constructores y desarrolladores. De manera que sería importante lograr grados de participación social más profundos que permitan equilibrar la participación de actores e incluir, desde el diseño de los programas, las necesidades y propuestas de la ciudadanía.

## Conclusiones finales y propuestas

Para la elaboración de esta evaluación se recurrió a diferentes métodos de investigación, tanto cuantitativos como cualitativos, de manera que las conclusiones que aquí se presentan responden a los objetivos de la evaluación y son el resultado de datos obtenidos a través de la revisión documental, análisis estadístico, entrevistas a personas funcionarias, encuesta en tres asentamientos populares y grupos focales realizados en los poblamientos y con organizaciones de la sociedad civil. A través de cada uno de los diferentes métodos se logró tener información a diferentes escalas, así como triangular información que permite analizar la política pública desde su complejidad.

Para comenzar, es importante destacar algunas problemáticas generales relacionadas con la vivienda en la Ciudad de México. En primer lugar, la gestión de la oferta de vivienda se enfrenta a la falta de disponibilidad de suelo para construir, lo cual influye en la localización de la vivienda nueva, así como en su costo. Ambos elementos son determinantes para garantizar la asequibilidad y la accesibilidad que contempla el derecho a generales una vivienda adecuada. A ellos se suma que la producción de vivienda social ha sido muy limitada, de forma que la oferta no es suficiente para atender a la población de menores ingresos. En segundo lugar, aún se encuentra en proceso la atención de cerca de 20 mil viviendas dañadas por los sismos de 2017, las cuales requieren labores de rehabilitación o reconstrucción. En tercer lugar, mucha de la vivienda existente no necesariamente cumple con las características adecuadas, particularmente aquella que se encuentra en la periferia de la ciudad o en asentamientos precarios, la que se ha visto más vulnerada ante la pandemia por COVID-19.

Si bien los datos del Censo de Población y Vivienda 2020 muestran una mejoría generalizada en las condiciones habitacionales y las políticas planteadas por la administración 2019-2024 responden a las problemáticas mencionadas anteriormente, existen críticas importantes provenientes de la sociedad civil, particularmente acerca del alcance de éstas, de la falta de una política de vivienda integrada, de la insuficiencia de mecanismos participativos en las diferentes fases de la política y de los beneficios que se otorgan al sector privado

### *Particularidades de la política de vivienda actual*

La política de vivienda de la administración 2019-2024 se ha concentrado en ocho programas que atienden la producción de vivienda nueva, la adquisición y el mejoramiento de vivienda de interés social, y la atención por riesgos, contingencias o desastres. Cabe decir que a pesar de que se cuenta con un programa de apoyo a renta para familias cuya vivienda se encuentra en riesgo estructural o son afectadas por alguna contingencia u obra pública, no se cuenta con una política que atienda la vivienda en situación de renta, la cual asciende al 24.4% de las existentes en la Ciudad.

En general hay una continuación de la política de gobiernos anteriores, como los programas relacionados con el INVI y el programa de mejoramiento de unidades habitacionales de PROSOC. Empero, la administración en curso se caracteriza por realizar ajustes normativos, adecuaciones en la operación de los programas y estar en proceso de consolidar acciones que en el pasado no se llevaron a cabo con éxito; tal es el caso del Sistema de Acción por Cooperación, instrumento de gestión urbana que permite generar un fideicomiso para la construcción de vivienda social. Sin

embargo, hasta el momento, ha tenido solo un efecto en el proyecto de la Ciudad Perdida; se cuenta además con otros proyectos que atienden a población indígena y personas en situación de calle, aunque cabe aclarar que los resultados de éstos no pueden ser evaluados en este momento pues se encuentran en proceso.

También destaca el esfuerzo por producir vivienda asequible e inclusiva en zonas centrales a través del Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente, con una mayor preocupación para que sectores que anteriormente no podían acceder a la misma, ahora tengan mayores posibilidades. Esto puede ser muy prometedor en la redirección del desarrollo urbano de la ciudad y la atención a grupos vulnerables, pero es importante vigilar los beneficios que se le otorgan al sector privado en vías de que sea partícipe tanto en este programa como en el PREVIT. Hasta el momento es notoria una mayor preocupación respecto a los actores involucrados en la producción de la vivienda y no en la posible población beneficiada.

### *Vivienda y COVID-19*

En el contexto de la pandemia se han podido observar a partir de la revisión bibliográfica y del trabajo de campo realizado, impactos económicos tras la pérdida de empleos o reducción de salarios que ponen en riesgo el pago de hipotecas, de rentas y de gastos de servicios asociados a la vivienda. También se han identificado dinámicas sociales, como el incremento de violencia familiar, relacionadas con la habitabilidad; y la relación entre el acceso a tecnología y la posibilidad de ejercer las labores de teletrabajo y educación. De igual manera, el confinamiento y las medidas de sana distancia han traído a la discusión la importancia de la accesibilidad a servicios y bienes urbanos como parques o áreas verdes, sobre todo en contextos en los que la vivienda es muy pequeña.

Ante las condiciones de la pandemia se creó el Programa de Reactivación Económica y Producción de Vivienda Incluyente, Popular y de Trabajadores, de forma que se pudiera estimular la reactivación de la industria de la construcción, generar empleos y aumentar la disponibilidad de vivienda social. Cabe decir que con este programa se encuentra en proceso una importante producción de vivienda social, la cual se concentra principalmente en la zona nororiente de la ciudad en las Alcaldías Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Azcapotzalco, así como en Tláhuac.

También se implementaron acciones para la atención de personas en situación de calle, la distribución de agua potable en zonas periféricas, y se aplicaron descuentos en los intereses moratorios de los créditos del INVI y adecuaciones en el programa de Rescate Innovador de Unidades Habitacionales para brindar apoyo en el saneamiento de las unidades.

A pesar de que se realizaron acciones que en cierta medida contribuyeron a atender situaciones emergentes como la entrega de apoyos económicos o la distribución de agua potable, las organizaciones de la sociedad civil han señalado que en la ciudad se ha protegido muy poco a quienes tienen que pagar renta, vulnerando así el derecho a la vivienda en un contexto de emergencia sanitaria. Esta ha constituido una de las líneas de atención durante la pandemia, como en los casos de Argentina o Colombia, países que decretaron la suspensión de desalojos por falta de pago.

### *Diseño y operación de los programas*

Como se mencionó anteriormente, el PREVIT es un programa nuevo por lo que no se encuentran cambios significativos en el corto periodo de tiempo de su operación. Sin embargo, en los programas que tienen mayor antigüedad se encontraron cambios que permiten incrementar su alcance y/o redefinir la población objetivo.

En cuanto al Rescate Innovador y Participativo en Unidades Habitacionales, sobresale el incremento del apoyo por unidad privativa, que pasó de 900 a 3000 pesos, lo cual es importante en la medida que se puede realizar una inversión mayor en el mejoramiento de espacios comunes, tanto para la mejora de la habitabilidad como para la prevención de riesgos. De igual manera, este programa integró a su población objetivo la atención de condominios dañados durante los sismos de 2017 y que cuentan con población vulnerable. Cabe señalar que, a raíz de las restricciones sanitarias derivadas de la pandemia, la operación del programa se ha visto afectada dado las limitaciones para llevar a cabo asambleas en las unidades habitacionales y la brecha digital entre la población atendida que impide llevar con éxito mecanismos de participación en modalidad virtual.

En general, los programas que provienen de administraciones anteriores y por lo tanto se encuentran más consolidados, como Mejoramiento de Vivienda y Vivienda en Conjunto, se han adecuado o utilizado para atender a grupos poblacionales específicos, como las víctimas del incidente de la Línea 12 del Metro, población indígena y personas en situación de calle, lo que resulta positivo en términos de atención de población vulnerable. No obstante, y sobre todo en el caso de los dos últimos grupos, aún es reducido el número de beneficiarios si se considera la cantidad de personas que hacen parte de dichos universos poblacionales.

De igual forma, la priorización de unidades territoriales para la ejecución del Programa Mejoramiento de Vivienda resalta como uno de los cambios realizados por el actual gobierno para atender a la población más vulnerable; aunque resulta fundamental continuar identificando casos prioritarios en las demás unidades, sobre todo en alcaldías como Milpa Alta y Xochimilco que tienen una cantidad importante de rezagos en calidad de materiales de las viviendas. La condonación de los Créditos Emergentes para Reparación de Vivienda, otorgados en el marco del Programa de Mejoramiento de Vivienda, también constituyó una medida implementada por la actual administración para apoyar a las personas afectadas por el sismo de 2017.

Respecto al Programa Vivienda en Conjunto destacan el énfasis puesto en el otorgamiento de ayudas de beneficio social bajo el actual gobierno, el incremento en las viviendas entregadas en 2020 y las medidas tomadas en pro de garantizar el estricto cumplimiento de la normatividad por parte de las desarrolladoras, elemento que había sido descuidado por la administración anterior. No obstante, cabe mencionar como aspectos a los que es importante prestar atención, la tendencia decreciente que se observa en el presupuesto, así como las dificultades en el acceso al Programa debidas a que el registro de la Bolsa de Vivienda continúa cerrado. Finalmente, en cuanto al Programa de Ayudas de Beneficio Social para pago de renta, resalta como hecho positivo su establecimiento como programa independiente acompañado por un aumento en el presupuesto asignado; aunque es importante definir de mejor manera la población objetivo y determinar qué sucede con aquellos a quienes se les apoya con solo unos meses del pago de renta.

Es evidente que ha existido sensibilidad por parte del gobierno para atender las demandas de una

parte de la población, especialmente de ciertos grupos vulnerables que requieren atención inmediata, como las personas afectadas por la recuperación de Suelo de Conservación y aquellas familias a las que se ha apoyado con el pago de renta por unos meses. No obstante, muchas de estas ayudas han sido brindadas de manera temporal, mediante acuerdos establecidos con los afectados, por lo que, al no ser incluidas de manera explícita y permanente en los programas públicos, no surgen como un derecho al que podrían apelar y reclamar estos grupos poblacionales.

Finalmente, cabe anotar que en las entrevistas realizadas a funcionarios públicos para la evaluación de los programas no se encontraron tensiones o contradicciones institucionales, en la medida en que cada entidad parece tener definidas y delimitadas sus funciones respecto a los programas que gestionan. Sin embargo, se percibieron algunas dificultades en el flujo de información o desconocimiento sobre las tareas desarrolladas entre las diferentes instancias de la administración. En particular, los funcionarios del INVI identificaron como problemática la falta de respuesta oportuna a las solicitudes de información o de permisos y dictámenes para el inicio de obra, dirigidas a otras entidades gubernamentales.

#### *Condiciones de vida y factores asociados al cumplimiento del derecho a la vivienda*

Cabe recordar que la observación y estudio de las condiciones de vida relacionadas con el derecho a la vivienda se realizó en la Unidad Habitacional Capultitlán, la colonia popular San Miguel Teotongo II y el asentamiento precario Campamento Nuevo y medio.

En cuanto al acceso a los servicios básicos, que constituye uno de los factores centrales del derecho a la vivienda, se encontró que casi todas las familias encuestadas del conjunto habitacional y de la colonia popular disponían de servicio eléctrico y drenaje, así como de agua al interior de las viviendas obtenida a partir de la infraestructura del Sistema de Aguas de la Ciudad de México. No obstante, en el asentamiento precario se observó que varias viviendas no contaban con los dos primeros servicios y el agua era obtenida mediante pipas que depositan el líquido en tinacos, desde donde es distribuido al interior de los inmuebles a través de una infraestructura precaria que puede disminuir la calidad e higiene del agua. Además, se encontró que si bien el sistema de almacenamiento mediante cisternas en el conjunto habitacional permite contar con el líquido, aunque se suspenda el servicio, en el asentamiento precario el almacenamiento en tambos pone en riesgo la calidad del agua. En general, Iztapalapa pertenece a una zona que presenta déficit de agua, por lo que la frecuencia del líquido no suele ser la deseada, así como tampoco la calidad, lo que en una situación como la pandemia tiene impactos importantes en el cumplimiento de las medidas de saneamiento.

Respecto al hacinamiento, se identificó que el asentamiento precario es el que presenta las peores condiciones entre los poblamientos estudiados, seguido de la colonia popular; mientras que la unidad habitacional tiene menos posibilidades de expandir la vivienda ante el crecimiento del número de habitantes. La organización interna de los espacios también suele ser especialmente precaria en el campamento, pues generalmente se cuenta con un solo cuarto en el que se concentran todas las actividades humanas básicas. En los otros poblamientos, los espacios deben ser adecuados para el desarrollo de diversas tareas y también son objeto de conflicto al ser compartidos entre varios familiares.

En términos de la tenencia, se encontró que más de la mitad de las personas entrevistadas en los poblamientos estudiados poseen vivienda propia (aunque esto no se refiere a la propiedad legal en el caso del campamento), lo que guarda relación con el alto porcentaje de propietarios de vivienda de los que da cuenta el Censo 2020 a nivel general. No obstante, la incertidumbre sobre la tenencia de la vivienda fue asociada con las dificultades para contar con buenas condiciones de vida. Esto fue especialmente relevante en el asentamiento precario, en donde existe una alta incertidumbre sobre la tenencia, debido a que no se cuenta con títulos de propiedad; así como en la colonia popular, donde casi una tercera parte de las personas encuestadas rentan la vivienda, lo que implica un gasto familiar importante, sobre todo en el marco de la crisis sanitaria y económica ocasionada por la pandemia.

Finalmente, aunque los tres poblamientos se encuentran en áreas dotadas de equipamientos y servicios médicos, educativos, de recreación y transporte público, se pudo observar que la cercanía a estos no necesariamente garantiza un acceso adecuado a los mismos. Especialmente, con relación a los espacios públicos para la recreación, la inseguridad fue identificada como uno de los principales factores que limitan su disfrute, sobre todo en el asentamiento precario o campamento y en la unidad habitacional. Además, los cierres de estos espacios a causa de la pandemia dificultaron aún más la posibilidad de hacer uso de los mismos. Por su parte, el acceso al equipamiento en el ámbito de la salud se ve limitado por la falta de adscripción de una parte de la población al sistema de salud, lo que resulta especialmente relevante en el caso de la colonia y el asentamiento populares, donde una proporción importante de la población encuestada no tenía derechohabiencia al IMSS o el ISSSTE.

#### *Condiciones de habitabilidad de la vivienda y medidas sanitarias*

El asentamiento precario presenta las condiciones de habitabilidad más adversas para hacer frente a la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19. En este poblamiento se encontraron las mayores dificultades en el acceso al agua, que constituye un recurso fundamental para llevar a cabo las medidas sanitarias en este contexto. Adicionalmente, se observó que las condiciones de hacinamiento y el desarrollo de actividades en un solo cuarto o en un espacio reducido en general, dificultaba la posibilidad de tener sana distancia o atender a los enfermos en caso de contagio. En general, la concentración de actividades en las unidades habitacionales durante la pandemia ocasionó que en todos los poblamientos los espacios tuvieran que ser utilizados de manera intensa para la realización de múltiples actividades.

Como dijimos, el Censo 2020 mostró que en general existen buenas condiciones en los materiales de la vivienda en la Ciudad de México y se encontró que esta tendencia se mantiene en los poblamientos estudiados, donde predominan los pisos de cemento, las paredes de tabique y las puertas de metal. No obstante, aún existen ciertas deficiencias en los materiales que pueden tener repercusiones importantes en la salud. Por ejemplo, en el asentamiento precario existe un alto porcentaje de viviendas con techos de lámina de asbesto, material que resulta altamente perjudicial para la salud respiratoria al causar afecciones graves en los pulmones; también se encontraron deficiencias en la ventilación, debido a la presencia de una sola ventana. En la colonia popular, por su parte, algunas viviendas aún tienen piso de tierra, el cual es propenso a contener parásitos y bacterias generadoras de enfermedades respiratorias y gastrointestinales. Finalmente, en más de la mitad de las viviendas encuestadas, sus habitantes están expuestos al plomo presente en la pintura vieja que se desprende de techos y paredes, lo que incrementa el

riesgo de hipertensión arterial y lesiones renales, las cuales son comorbilidades asociadas a complicaciones y defunciones ocasionadas por COVID-19.

Por último, se encontró que el tamaño reducido de las viviendas y la organización interna de sus espacios también han contribuido de manera considerable en la generación de altos niveles de ansiedad en la población durante las medidas de confinamiento debidas a la pandemia.

#### *Función de las organizaciones sociales y de actores públicos y privados.*

Las organizaciones de la sociedad civil establecen mecanismos de diálogo con las entidades públicas para transmitir demandas sobre temas fundamentales y lograr acuerdos sobre ellos. En este caso destaca lo manifestado por HIC-AL, quien estableció conversaciones con entidades del gobierno, con el fin de señalar el impacto de la emergencia sanitaria y económica actual en el pago de rentas y la necesidad de implementar apoyos en ese sentido; aunque concluyeron que había falta de claridad en el tema por parte de dichas entidades.

Estas organizaciones también buscan colocar temas relevantes en la agenda pública y se encargan de señalar las deficiencias en las políticas gubernamentales. En ese sentido, resalta en este estudio la problemática identificada por la Red de Afectados por Desalojos de la Ciudad de México y otras organizaciones, en torno a la falta de definición de la política en cuestión de desalojos, lo que pone en una situación de indefensión jurídica a los afectados.

En el marco de la emergencia sanitaria, las redes de apoyo comunitario han sido centrales para el desarrollo de estrategias como la limpieza y sanitización de espacios comunes, el apoyo económico y en especie entre vecinos, así como la colaboración en actividades de cuidado y encargos entre los vecinos. Las autoridades locales y federales también han jugado un papel importante en la provisión de ayudas económicas para el sustento de las familias, sobre todo en términos de alimentación, aunque se identificó que, principalmente en la colonia popular, estos apoyos no fueron considerados como suficientes.

Además de los actores públicos y la sociedad civil, es notoria la participación del sector privado a través de la industria de la construcción y los desarrolladores inmobiliarios. Ellos han sido actores muy criticados debido a sus intereses de lucro, no obstante, esta administración ha establecido con ellos una relación de colaboración importante para incentivar la construcción de vivienda social y la realización de proyectos de regeneración en zonas estratégicas de la ciudad. Será importante monitorear que esta colaboración sea realmente para el beneficio común y no una forma de continuar con la gran influencia que estos actores han tenido en la producción del espacio urbano.

Ante lo anterior, las organizaciones de la sociedad civil manifiestan opiniones críticas y denuncias frente a las acciones gubernamentales, solicitando un ajuste para el beneficio de la sociedad en general. Una de las críticas mencionadas en este estudio es la referente a las concesiones del gobierno a la iniciativa privada y la necesidad de generar un desarrollo urbano más inclusivo. Ante ello, insisten en la urgencia de establecer mecanismos de participación en los diferentes programas de vivienda, puesto que son las organizaciones representativas de los sectores populares quienes tienen un mayor conocimiento de sus necesidades y de su entorno inmediato.

Finalmente, cabe mencionar que a pesar de que se presentaron algunas críticas a las organizaciones de la sociedad civil en el balance del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México que se presenta al inicio de este documento, se considera que es importante tomar en cuenta las opiniones y acciones de estas organizaciones, en la medida en que, como se mencionó antes, suelen constituirse en un puente entre los sectores sociales y el gobierno.

## Propuestas

Si bien las propuestas han ido surgiendo a lo largo de las conclusiones parciales y estas conclusiones finales, quisiéramos dejar claras cuáles son las recomendaciones más importantes:

1. Construir e implementar el Programa Sectorial de Vivienda al que hace referencia la Ley de Vivienda para la Ciudad de México (Art. 27) pero con el que aún no se cuenta, con el fin de que permita, entre otras cosas, el establecimiento de lineamientos y estrategias coordinadas e integradas en materia habitacional. Responsables: Plazo máximo: antes de la finalización de la presente administración.
2. Implementar procesos participativos que permitan fortalecer las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil y para que estas participen en el diseño de la política pública y no solo en la operación o gestión de algunos de los programas. De igual manera, en el caso del Programa RIPUH será importante crear estrategias para que la participación de las personas habitantes de las unidades habitacionales se dé en condiciones equitativas y no bajo la influencia de procesos clientelares. *Responsables:* SEDUVI, INVI, PROSOC. *Plazo máximo:* el próximo año fiscal, de manera que se obtengan resultados antes de la finalización de la presente administración.
3. Incrementar el apoyo a proyectos especiales que atienden a población vulnerable y que presenta mayores dificultades para acceder a un crédito, como la población indígena, la población que se encuentra en situación de calle o la que habita en asentamientos irregulares. Esto implica el establecimiento de procesos que permitan elegir de manera transparente y justa a los beneficiarios, así como la implementación de medidas estructurales o de largo plazo que involucren una comisión de seguimiento. *Responsables:* se requiere el trabajo conjunto de las diferentes instancias que atienden a la población vulnerable. *Plazo máximo:* el próximo año fiscal, de manera que se obtengan resultados antes de la finalización de la presente administración.
4. Respecto al PREVIT se recomienda fortalecer su promoción o planear su transición de un programa emergente a una acción permanente, de manera que la Mesa de Seguimiento siga siendo un espacio de diálogo interinstitucional y análisis integral de proyectos de construcción de vivienda. De igual manera, será importante incrementar los proyectos inscritos en la modalidad de vivienda incluyente, puesto que esta opción es la que integra una vivienda de menor costo que pueda ser realmente accesible para los sectores de menores ingresos en general (diferentes a la población vulnerable mencionada en el punto anterior). Asimismo, será importante contar con entes garantes de las normas que orientan las diferentes modalidades del programa, tal como se ha asignado a SERVIMET para la modalidad de vivienda social construida bajo la Norma 26. Especialmente, será necesario establecer una vigilancia en el proceso de venta de las viviendas sociales, sustentables e incluyentes, de forma que se garantice que éstas lleguen a la población objetivo y no se conviertan en objeto de especulación; es decir, regular la distribución de la vivienda a los sectores de menores recursos, además de la

producción. *Responsables:* SEDUVI, INVI, Secretaría de Finanzas y SERVIMET. *Plazo máximo:* lo más pronto posible, en especial las medidas relacionadas con la venta de vivienda.

5. En el caso del Programa de Mejoramiento de Vivienda, es necesario continuar identificando y atendiendo los casos prioritarios que no se ubican en las unidades territoriales focalizadas, poniendo especial atención sobre los localizados en Alcaldías como Milpa Alta y Xochimilco, que presentan rezagos importantes en la calidad de los materiales de las viviendas. Especialmente, urge implementar acciones prioritarias dirigidas a mejorar los materiales (particularmente del techo y la pintura de las paredes), el acceso a servicios básicos (especialmente el agua) y la seguridad en la tenencia de las viviendas en asentamientos precarios como el Campamento Nueve y medio, con el fin de garantizar el derecho a la vivienda, y sobre todo a una vida digna y saludable. *Responsable:* INVI. *Plazo máximo:* el próximo año fiscal, de manera que se obtengan resultados antes de la finalización de la presente administración.
6. En cuanto al Programa de Vivienda en Conjunto, es importante abrir el registro de la Bolsa de Vivienda a la población en general lo más pronto posible, una vez que el proceso de depuración ha avanzado durante varios años, con el fin de facilitar el acceso al Programa. De igual forma, se recomienda acompañar la eliminación de los vicios de funcionamiento de las organizaciones sociales y fortalecer su papel original en cuanto a, entre otras cosas, la colectivización del crédito. *Responsable:* INVI. *Plazo máximo:* el próximo año fiscal, de manera que se obtengan resultados antes de la finalización de la presente administración.
7. Respecto a estos dos programas sustantivos del INVI se recomienda realizar esfuerzos para no reducir los recursos asignados a los mismos y, por lo tanto, la atención a las familias con menores ingresos. Así como también, es necesario revisar las metas y las acciones, con el fin de ajustarlas para lograr mejores resultados. *Responsable:* INVI. *Plazo máximo:* el próximo año fiscal.
8. Poner en marcha una política que atienda a las personas que habitan una vivienda alquilada, para lo cual, como primera medida, es necesario realizar un diagnóstico a profundidad de la situación de la vivienda en renta. A partir de esto, será importante fortalecer el Programa de Otorgamiento de Ayudas de Beneficio Social para Pago de Renta, definiendo de mejor manera la población objetivo, así como los alcances del Programa, y considerando que el alquiler puede ser una vía importante para brindar soluciones habitacionales. Adicionalmente, es recomendable reconsiderar la pertinencia de incluir otro tipo de ayudas no dirigidas al pago de renta en el Programa. *Responsable:* INVI. *Plazo máximo:* antes de la finalización de la presente administración.
9. Se sugiere suspender los desalojos o en su defecto ofrecer una alternativa justa y adecuada para las personas que estén en riesgo de ser desalojadas. En términos más estructurales, es necesaria la definición de una política que garantice una mayor seguridad jurídica a quien resulte afectado por esta situación. Adicionalmente, es importante establecer medidas dirigidas a regular de manera más explícita la relación entre propietarios e inquilinos, así como fomentar los contratos de renta escritos. *Responsable:* sería importante asignar un área de control y seguimiento de los desalojos entre las instancias del Gobierno. *Plazo máximo:* antes de la finalización de la presente administración.
10. Realizar esfuerzos para garantizar la seguridad en los espacios recreativos cercanos a los poblamientos precarios, así como la inscripción de sus habitantes al sistema de salud

público, con el fin de posibilitar el acceso efectivo del equipamiento urbano en el ámbito de la salud. *Responsable:* Alcaldías y Secretaría de Salud. *Plazo máximo:* antes de la finalización de la presente administración.

## VI. Bibliografía

- Albert, L. (2021). El asbesto, un asesino lento y silencioso. *Universidad Veracruzana*
- Alcalá, L. (2007) "Dimensiones urbanas del problema habitacional. El caso de la ciudad de Resistencia, Argentina". *Boletín del Instituto de la vivienda INVI*, 22 (59), 35-68.
- Ardila, R. (2003). "Calidad de vida: una definición integradora". *Revista Latinoamericana de Psicología*, 35(2), 161-164.
- Benitez, C. (2010) "Calidad y condiciones de vida como determinantes de la salud y la enfermedad. Una propuesta para la antropología médica". *Gazeta de Antropología*, 2 (26)
- Bonilla, L. (2020) "Hábitat popular en crisis. Apuntes para una recuperación resiliente" en *Múltiples miradas para renovar una agenda urbana en crisis* (pp. 143-154). Argentina: CLACSO.
- Bustelo, M. (2011). La evaluación en el marco del análisis de políticas públicas. En R. Salcedo (Comp.), *Evaluación de políticas públicas* (págs. 185-252). México: Siglo XXI.
- Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cardozo, M., y Mundo, Á. (2012). *Guía de orientación para la evaluación de políticas y programas de desarrollo social*. México: Consejo de Evaluación del Desarrollo social del DF.
- Carrión, F. (2020) "El Coronavirus es una enfermedad urbana", en *Múltiples miradas para renovar una agenda urbana en crisis* (pp. 23-32). Argentina: CLACSO.
- Concheiro, L., y Rodríguez, C. (2018). "México: de la lucha por la tierra a la disputa por los territorios rurales". En B. Mançano, L. F. Rincón, & R. Kretschmer (Comps.), *La actualidad de la reforma agraria en América Latina y El Caribe* (p. 167-188). Buenos Aires y São Paulo: CLACSO; Fundação Perseu Abramo; NERA.
- Connolly, P. (1982) "Uncontrolled Settlements and Self-build : What Kind of Solution?", en Peter Ward (coord.), *Self Help Housing: A Criquite*, Londres, Mansel.
- Coulomb, R. y M. Scheingart (2006), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, México, UAM Azcapotzalco/ Miguel Ángel Porrúa.
- Cravino, M. (2020) "Los asentamientos populares. Vieja y nueva deuda urbana", en *Múltiples miradas para renovar una agenda urbana en crisis* (pp. 67-74.) Argentina: CLACSO.
- Delgadillo, V. (2020) "Políticas urbanas diversas para la gente" en *Múltiples miradas para renovar una agenda urbana en crisis* (pp. 57-66). Argentina: CLACSO.
- DENUE (2020). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas - INEGI. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/>
- Díaz, L., Torruco, U., Martínez, M., & Varela, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en educación médica*, 2(7).
- Di Virgilio, M. (2020) "Las políticas de mejoramiento de barrios y su relación con las ciudades" en *Múltiples miradas para renovar una agenda urbana en crisis* (pp.106-121). Argentina: CLACSO.
- Di Virgilio, M. y M. Perelman (2018). Presentación de Di Virgilio y Perelman, (coord). *Disputas por el espacio urbano. Desigualdades persistentes y territorialidades emergentes*. Buenos Aires. Biblos
- EQUIDE. Encuesta sobre los Efectos del COVID-19 en el Bienestar de los Hogares con Niñas, Niños y Adolescentes en la Ciudad de México (ENCOVID-CDMX). Universidad Iberoamericana. Resumen de resultados.

- <https://www.unicef.org/mexico/media/5561/file/ENCOVID%20CDMX%20Diciembre.pdf>
- Evalúa (2019). *Medición de la pobreza en la Ciudad de México*. México.
- Evalúa (2020a). *Evaluación Estratégica de la Política Social de la Ciudad de México 2018-2020*.
- Evalúa (2020b) *Un diagnóstico de la desigualdad territorial*. Ciudad de México.
- Fernandes, Bernardo (2009) "Sobre tipología de los territorios", recuperado, en <https://web.ua.es/es/giecryal/documentos/documentos839/docs/bernardo-tipologia-de-territorios-espanol.pdf>
- Feres, J. C., y Mancero, X. (2001). El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina. Santiago: CEPAL.
- Fernández-Álvarez, R. (2017). Inequitable distribution of green public space in the Mexico City: an environmental injustice case. *Economía, Sociedad y Territorio*, XVII(54), 399-428.
- Gaceta Oficial (30 de diciembre de 2020). *Reglas de Operación del Programa Cosecha de Lluvia*.
- Gaceta Oficial (27 de enero de 2021). *Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario "Tequio-Barrio 2021"*.
- García, B. (2009). *Manual de métodos de investigación para las ciencias sociales. Un enfoque de enseñanza basado en proyectos*. México: Facultad de Psicología-UNAM. Manual Moderno.
- Garza, G. y M. Schteingart (1978) *La acción habitacional del Estado en México*, El Colegio de México.
- Ghilardi, A. et al. (2020). *COVID-19 Comorbilidades por Estados*. México.
- Gobierno de la Ciudad de México. (2018). *Programa de Gobierno de la Ciudad de México. 2019-2024*.
- Gobierno de la Ciudad de México (2020). Programa Estratégico para Garantizar el Derecho al Agua 2020-2024. Disponible en: <https://www.sacmex.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Proyectos/programa-estrategico-2020-2024.pdf>
- Gómez O., Becerril V. y Arreola H. (2011). Sistema de salud de México. *Salud pública de México / vol. 53, suplemento 2*. Pp. s220-s232.
- Gutiérrez, G. (2016). La aplicación de la Norma General de Ordenación 26 y los conflictos relacionados. Congreso Contested Cities, Madrid. Disponible en: <http://contested-cities.net/wp-content/uploads/sites/8/2016/07/WPCC-162531-Guti%C3%A9rrezGerm%C3%A1n-Aplicaci%C3%B3nNormaGeneralOrdenaci%C3%B3n26ConflictosRelacionados.pdf>
- Haesbaert, R. (2019), Regional-global: dilemas de la región y de la regionalización en la geografía contemporánea. Buenos Aires y Bogotá: CLACSO; Facultad de Filosofía y Letras-UBA; Universidad Pedagógica Nacional-Bogotá.
- HIC-AL. Oficina para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat (2020). Resultados del sondeo sobre condiciones de vivienda y acceso al agua en la CDMX y su zona metropolitana. Ciudad de México: HIC-AL; 06600 Plataforma Vecinal Colonia Juárez; Movimiento Urbano Popular.
- HIC-AL. Oficina para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat (2021). *La situación inquilinaria en México en el contexto de la contingencia sanitaria por COVID-19*. HIC-AL.
- Huberman, M., y Miles, M. (2000). Métodos para el manejo y análisis de datos. En C. Denman y J. Haro (Eds.), *Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social* (pp. 253-301). Hermosillo, Sonora: El Colegio de Sonora.
- IBD. (2017). Recuento de los daños 7S y 19S: a un mes de la tragedia. Notas estratégicas núm. 17. México: Instituto Belisario Domínguez. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3721/201>

[7\\_16\\_NE\\_Recuento%20de%20da%c3%b1os\\_231017.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf)

- IIS. Informe preliminar. Condiciones de habitabilidad de las viviendas y el entorno urbano ante el aislamiento social impuesto por el COVID19. UNAM. Disponible en: <https://www.iis.unam.mx/wp-content/uploads/2020/05/CONDICIONES-DE-HABITABILIDAD.pdf>
- Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. Importancia de las redes de apoyo social para las personas mayores. Gobierno de México disponible en <https://www.gob.mx/inapam/articulos/importancia-de-las-redes-de-apoyo-social-para-las-personas-mayores?idiom=es>
- Instituto de Vivienda de la Ciudad de México [INVI]. (2018). *Programa Anual de Trabajo 2018*.
- Instituto de Vivienda de la Ciudad de México. (2019). *Programa Anual de Trabajo 2019*.
- Instituto de Vivienda de la Ciudad de México. (2020). *Programa Anual de Trabajo 2020*.
- Instituto de Vivienda de la Ciudad de México. (2021a). *Programa Anual de Trabajo 2021*.
- Instituto de Vivienda de la Ciudad de México. (2021b). *Informe de Evaluación Interna 2021 del Programa "Otorgamiento de Ayudas de Beneficio Social a Personas Beneficiarias del Programa Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, ejercicio 2020"*
- Instituto de Vivienda de la Ciudad de México. (2019). *Informe de Gestión Anual 2018*.
- Instituto de Vivienda de la Ciudad de México. (2020). *Informe de Gestión Anual 2019*.
- Instituto de Vivienda de la Ciudad de México. (2021). *Informe de Gestión Anual 2020*.
- Krueger, R. (1991). *Focus groups: A practical guide for applied research*. California: Sage.
- LDUDF (2017). Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. México: Gaceta Oficial de la Ciudad de México
- LDSPAPDATH (2019) Ley del derecho a los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado y tecnología hídrica de la Ciudad de México. México.
- Legorreta Jorge, 1983, *El proceso de urbanización en ciudades petroleras*, México, Centro de Ecodesarrollo.
- Legorreta Jorge, 1984, *La construcción de vivienda en México*, México, Centro de Ecodesarrollo.
- Mercado, S., López, E., & Velasco, Á. (comp. (2019). *Habitabilidad interna y externa de la vivienda. Una antología*. Newton-Facultad de Psicología -UNAM.
- Ministerio de Salud. (2012). *Guía de metodologías participativas para facilitadores de grupos*. Puente Alto, Chile.
- Monroy-Gómez, L.(2020) ¿Quién puede trabajar desde casa? Evidencias desde México. CEEY. <https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2020/05/06-Monroy-G%C3%B3mez-Franco-2020.pdf>
- Monterrubio A. y M. Esquivel (2011) "Procesos socio-autogestionarios en la construcción de una gestión urbana democrática", México, Centro Mexicano para la Filantropía.
- Morales, F., y Jiménez, F. (2018). Fundamentos del enfoque territorial: actores, dimensiones, escalas espaciales y sus niveles. México: CEIICH-UNAM.
- Nussbaum, M. (2002). *Las mujeres y el desarrollo humano. El enfoque de las capacidades*. Barcelona: Herder.
- OMS. (2019). Saneamiento. Notas descriptivas.
- OMS. (2020). Enfermedades transmitidas por vectores.
- ONU-Habitat (2010), "El derecho a una vivienda adecuada", Folleto informativo No. 21. Consultado el 8 de mayo de 2021 en [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf)
- ONU-Habitat. (2018). *Vivienda y ODS en México*. [http://70.35.196.242/onuhabitatmexico/VIVIENDA\\_Y\\_ODS.pdf](http://70.35.196.242/onuhabitatmexico/VIVIENDA_Y_ODS.pdf)

- ONU-Habitat (2018). El espacio público: componente clave de una ciudad sostenible. Disponible en: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/el-espacio-publico-componente-clave-de-una-ciudad-sostenible>
- ONU-Habitat (2019), “Elementos de una vivienda adecuada”, Consultado el 8 de mayo de 2021 en <https://onuhabitat.org.mx/index.php/elementos-de-una-vivienda-adecuada#:~:text=Habitabilidad,la%20salud%20y%20peligros%20estructurales>
- ONU-Habitat. (2020). Agua, saneamiento y COVID19. Recuperado de <https://onuhabitat.org.mx/index.php/agua-saneamiento-y-covid19>
- ONU-Habitat. (12 de abril de 2020). *Guía para el COVID-19 en asentamientos informales*. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/guia-para-el-covid-19-en-asentamientos-informales>
- ONU-Habitat. (4 de mayo de 2020). *Agua, saneamiento y COVID19*. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/agua-saneamiento-y-covid19>
- ONU-Habitat. (14 de mayo de 2020). *Desalojos y reubicaciones durante COVID-19*. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/desalojos-y-reubicaciones-durante-covid-19>
- OPS (1994) Condiciones de Salud en las Américas, 1 (549)
- OPS/OMS (2009) *Hacia una vivienda saludable-Guía para el facilitador* (2009). Lima, Perú.
- OPS. (2010). *Hacia una Vivienda Saludable. Manual Educativo Nacional*. Bogotá.
- OPS. (2019). *Prohibir la pintura con plomo*. Semana Internacional de prevención de la intoxicación por plomo 2019.
- Ortiz Enrique, 2002, “La producción social de hábitat: ¿opción marginal o estrategia transformadora? “, Documentos para discusión, México, Habitat International Coalition.
- Patiño, L. (2006) “Las Sociedades Financieras de Objeto Limitado, SOFOLES, en René Coulomb y Martha Schteingart (coords), *Entre el estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy, México*, UAM-Azcapotzalco-Miguel Ángel Porrúa.
- PNUD (2020) Desarrollo humano y COVID-19 en México: Desafíos para una recuperación sostenible. Disponible en: <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/desarrollo-humano-y-covid-19-en-mexico.html>
- Puebla, C. (2002), *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México*. México: El Colegio de México.
- Puebla, C. (2010) “El estado y la promoción de vivienda en México, 1970-2000.” Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, México, UAM-Xochimilco.
- Ramírez Sáinz, J. (2005) “Organizaciones urbano-populares, producción habitacional y desarrollo urbano en la Ciudad de México, 1980-2002”, *Desacatos*, núm 19.
- SACMEX. Sistema de Aguas de la Ciudad de México (2019). Presentación para la cumbre de Fondos de Agua. No hay agua que perder. Disponible en: <https://www.fondosdeagua.org/content/dam/tnc/nature/en/documents/lat-in-america/aguas.pdf>
- Salazar, C. y Maya, L. (2021) “Quédate en casa” Los hogares, la vivienda y el COVID-19, en Schteingart, M., Salazar, C. y Sobrino J. (coord.), *Desigualdades territoriales. Miradas Cruzadas*. En proceso de publicación.
- Sales, F. (2011). El gasto catastrófico en salud como factor de vulnerabilidad. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de Trabajo núm. 119
- Schteingart, M. (1981) “Formación y consolidación de un asentamiento popular en México. El caso de Ciudad Nezahualcóyotl”, *Revista Interamericana de Planificación*, núm.57. México.
- Schteingart, M. (1989) *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, El Colegio de México.

- Schteingart, M. (coord) (1997), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, El Colegio de México.
- Schteingart, M. (2015), "El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis. Un análisis coyuntural". "Producción habitacional y promoción inmobiliaria en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México". "Dinámica poblacional, estructura urbana y producción del espacio habitacional en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.". En *Desarrollo urbano-ambiental, políticas sociales y vivienda. Treinta y cinco años de investigación*. Martha Schteingart, El Colegio de México.
- Schteingart, M. (2018), "Vivienda en la Ciudad de México. Coordinación de políticas, programas y prácticas habitacionales. ¿Es posible hablar de gobernanza en este campo del desarrollo urbano?", en *Gobernando la Ciudad de México. Lo que se gobierna y lo que no se gobierna en una gran metrópoli*. Patrick Le Gales y Vicente Ugalde, editores. El Colegio de México.
- Schteingart, M. y L. Patiño (2006) "El marco legislativo, programático e institucional de los programas habitacionales", en René Coulomb y Martha Schteingart (coords), *Entre el estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*. UAM-Azcapotzalco/Miguel Ángel Porrúa.
- SEDATU (2019-2024) Programa Nacional de Vivienda. Disponible en: <https://www.gob.mx/shf/documentos/plan-nacional-de-vivienda-pnv-2019-2024>
- SEDESO (2019). Diagnóstico Situacional de las Poblaciones Callejeras 2017-2018. México: SEDESO
- SIBISO (2020) Censo Anual 2019-2020 de personas en situación de calle. Resultados disponibles en: <https://www.sibiso.cdmx.gob.mx/storage/app/media/inforgrafia-conteo-calle2020.pdf>
- Torres-Pérez, E., Arana-López, A., & Fernández, Y. (2016). La calle y la vivienda: relaciones de espacio público y vida comunitaria. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, 18(2), 31-53.
- Verdugo, M. (2021). Habitabilidad de la vivienda en tiempos de COVID-19 en México. El caso de Culiacán. *Ehquidad. Internacional Welfare Policies and Social Work Journal*, 15, 77-112.
- Zárate, L. (2020) "Lecciones pandémicas, derecho a la ciudad y nuevo municipalismo" en *Múltiples miradas para renovar una agenda urbana en crisis* (pp. 44-56). Argentina: CLACSO.
- Ziccardi, A. et al. (2020). "Condiciones de habitabilidad de las viviendas y del entorno urbano ante el aislamiento social impuesto por covid-19". Informe Preliminar [en línea]. Disponible en: <https://www.iis.unam.mx/wp-content/uploads/2020/05/CONDICIONES-DE-HABITABILIDAD.pdf>
- Ziccardi, A., Figueroa, D. y Luna, J. (2021). Ciudad de México: habitabilidad, confinamiento y comportamiento social durante la pandemia. En A. Ziccardi(Coord.), Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19 (págs. 33-63). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.

# Anexos

## Anexo 1. Preguntas para instituciones del gobierno de la Ciudad de México

### *Preguntas guía para entrevistas a instituciones de vivienda*

Institución	Preguntas particulares	Preguntas generales
SEDUVI	<p>¿Qué estrategias se están introduciendo para evitar la gentrificación en los programas de regeneración? ¿Además de la vivienda incluyente se cuenta con algún mecanismo de control para evitar la gentrificación?</p> <p>¿Se cuenta con una estrategia de venta de la vivienda incluyente? ¿Quién será la institución encargada?</p> <p>Hasta el momento ¿cuántos proyectos de regeneración urbana incluyente están en implementación?</p> <p>¿Cuáles serán los siguientes pasos, una vez que estén listas las nuevas construcciones?</p>	<p>¿Qué cambios identifican en los programas de vivienda con relación a los gobiernos anteriores?</p> <p>¿Qué retos están enfrentando para la implementación de estrategias incluyentes?</p> <p>¿Cómo es la relación y coordinación con otras instancias?</p> <p>¿Existe una colaboración con la iniciativa privada? ¿Cómo es?</p> <p>¿Qué se está haciendo para promocionar o dar a conocer los programas existentes?</p> <p>¿De qué manera la pandemia ha afectado la implementación de los programas y/o la atención de la población?</p>
INVI	<p>¿De qué manera se ha incorporado la vivienda indígena en los programas del INVI? ¿Qué alcances han tenido al respecto?</p> <p>¿Cuál es la principal fuente de financiamiento de los programas?</p> <p>¿Cuál es la principal dificultad con la que se encuentran los/as ciudadanos/as para la adquisición de los créditos?</p> <p>¿Qué medidas se han tomado para hacer frente a las prácticas de corrupción en torno a la solicitud de los créditos?</p>	<p>¿Se ha introducido algún cambio en el diseño de los programas para hacer frente a la pandemia?</p>
Procuraduría Social	<p>¿Cómo ha evolucionado el tema de mejoramiento de vivienda en los últimos años?</p> <p>¿Cómo ha sido la experiencia de gestión del programa incluyendo la organización condominal? ¿Qué beneficios han encontrado en la creación de asambleas?</p>	

### *Preguntas guía para entrevistas a otras instituciones*

Institución	Preguntas particulares
SEDEMA	<p>¿Cómo definen a los asentamientos irregulares en Suelo de Conservación?</p> <p>¿Cómo han ido creciendo en los últimos 10 años?</p> <p>¿En qué Alcaldías se concentran mayormente?</p> <p>¿Tienen alguna manera de regularizarse? ¿Es la misma forma como se regularizan los asentamientos irregulares que no están en Suelo de Conservación?</p> <p>¿Si es posible que se regularicen, cuántos lo han hecho en los últimos años?</p>
SERVIMET	¿Cómo es el funcionamiento del Programa de Reactivación Económica y Vivienda Incluyente y para Trabajadores (PREVIT)?

## Anexo 2. Instrumentos aplicados en el trabajo de campo

### Entrevista semiestructurada

La entrevista es una técnica de recolección de datos que permite profundizar en determinados puntos de interés con respecto al objeto de estudio; para nuestro caso particular hemos decidido el empleo de entrevistas semiestructuradas, que se caracterizan por: “presentar un grado mayor de flexibilidad que las estructuradas, debido a que parten de preguntas planeadas, que pueden ajustarse a los entrevistados. Su ventaja es la posibilidad de adaptarse a los sujetos con enormes posibilidades para motivar al interlocutor, aclarar términos, identificar ambigüedades y reducir formalismos” (Díaz, et. al., 2013).

Instrumento	Entrevista semiestructurada: Entrevistas individuales a actores clave			
Técnica	Temáticas mínimas a abordar	Metas de análisis	Informantes clave	Tipo de muestreo
Modalidad semiestructurada (Funcionarios/as y líderes)	<p>Comunicación y coordinación institucional.</p> <p>Medidas emergentes adoptadas dentro de su ámbito de competencia relacionadas a espacio público, vivienda y dotación de agua.</p> <p>Cambios en la planeación de programas y presupuesto.</p>	<p>Identificar estrategias para resolver problemas vinculados al derecho a la vivienda, hábitat y acceso a agua.</p> <p>Identificar, en su caso, los resultados de las acciones realizadas para enfrentar la pandemia.</p>	Funcionarios-as de Gobierno Local	Muestra no probabilística: muestra de expertos

Tabla 5. Ficha de entrevista semiestructurada. Elaboración propia basado en los objetivos del estudio.

Preguntas para orientar la entrevista	
Funcionarios	Líderes

¿Qué cambios legislativos y de la política de vivienda pueden proponerse, a partir del balance para mejorar las condiciones de vida de la población?	¿Cómo califican la acción del gobierno local?
¿Qué tanto se involucran desde su ámbito de competencia en las diferentes acciones y servicios de salud?	¿Qué características de su <i>tipo de poblamiento</i> propiciaron o contuvieron los efectos negativos de la pandemia en su calidad de vida (salud, empleo, vivienda, alimentación)?
¿Hubo acciones compensatorias para los afectados por la pandemia?	¿Qué fortalezas y oportunidades se reconocen de esta etapa?
Aprendizajes y balance de este periodo	¿En qué medida la gente les planteó sus necesidades derivadas de la pandemia?

Tabla 6. Propuesta de batería de preguntas de entrevista semiestructurada. Elaboración propia basada en los objetivos del estudio.

### Grupo focal

El grupo focal es una técnica de investigación cualitativa que puede definirse como una discusión cuidadosamente diseñada para obtener las percepciones sobre una particular área de interés (Krueger, 1991). Se basa en el diseño e implementación de una entrevista grupal con el fin de obtener información puntual del tema estudiado; con esto se busca la comprensión profunda del fenómeno en su propio contexto. En este tipo de instrumento el lenguaje es el dato a analizar, comprender e interpretar.

A continuación, se presenta la ficha general propuesta para los grupos focales, para el logro de los objetivos planteados en el estudio.

Entrevista grupal : Grupos focales				
Instrumento	Temáticas mínimas a abordar	Metas de análisis	Técnica	Tipo de muestreo
Vivienda: Habitabilidad y asequibilidad Condiciones de vida. Hábitat: Espacio Público, Agua y Saneamiento Estrategias de apoyo comunitario	Identificar condiciones de vida y habitabilidad. Identificar la viabilidad de las recomendaciones durante la pandemia. Identificar el desarrollo y consolidación de redes de apoyo como respuesta frente a la pandemia.	Identificar proyecciones de su accionar político en el futuro inmediato y mediato	Grupo Focal 1 (in situ)	Muestra no probabilística: Muestreo propositivo <b>Niñez (9 a 12 años)</b> entre 6 y 10 participantes
			Grupo Focal 2 (in situ)	Muestra no probabilística: Muestreo propositivo <b>Mujeres</b> (mayor de 12 años) entre 6 y 10 participantes
			Grupo Focal 3 (in situ)	Muestra no probabilística: Muestreo propositivo <b>Juventudes (entre 18 y 29 años)</b> entre 6 y 10 participantes
Estrategias de las organizaciones con respecto a la agenda pública			Grupo Focal 4 (a través de plataforma digital)	Muestra no probabilística: sujetos tipo <b>Organizaciones de la Sociedad Civil</b>

relacionada a la temática			
---------------------------	--	--	--

Tabla 7. Ficha de grupos focales. Elaboración propia basado en los objetivos del estudio

Grupos focales	Preguntas detonadoras
<b>Niños y niñas de 9 a 12 años</b>	
Contexto	¿Conoces la enfermedad COVID-19 y qué sabes de ella?
Condiciones de vida	¿Cómo era tu vida antes y cómo es desde que llegó el Covid? ¿Qué cambios hubo en tu vida, en tu familia, amigos? ¿Qué es lo que más extrañas? En casa ¿tienes acceso a internet?
Vivienda y habitabilidad	¿Qué es lo que más te gusta y lo que menos te gusta de estar todo el día en casa?
Redes de apoyo	¿Cómo nos tenemos que cuidar para no enfermarnos? En tu familia, ¿han pedido la ayuda de vecinos o de familiares para cuidarse?
Hábitat y visión de futuro	¿Cómo te imaginas que otros/as niños y niñas han vivido durante la pandemia? ¿Qué te gustaría hacer cuando pase la pandemia?
<b>Juventudes (entre 18 y 29 años)</b>	
Contexto	¿Qué pensaste cuando comenzó la pandemia en México?
Condiciones de vida	¿Qué entiendes por buenas condiciones de vida? ¿Cómo cambió tu vida con la llegada de la pandemia? ¿Qué afectaciones a la economía familiar trajo la pandemia? ¿Qué opinas de las medidas preventivas (distanciamiento social, uso de cubre bocas, lavado de manos, quédate en casa, etc.)? ¿Tienes acceso a internet? ¿La alimentación de tu familia es un factor de protección o riesgo frente a esta pandemia?
Vivienda y habitabilidad y asequibilidad	¿Pudiste cumplir el quedarte en casa? Si No ¿Por qué? ¿Qué fue lo más difícil? ¿Qué condiciones cambiaron en tu casa para afrontar la pandemia? Si hubo gastos extras para adecuar o reparar la casa ¿pudieron hacerlos inmediatamente?
Hábitat	Regularmente ¿a dónde acudes para distraerte y hacer actividades sociales y recreativas? ¿Pudiste continuar haciéndolas durante la pandemia? ¿Qué alternativa(s) encontraste para la recreación?
Redes de apoyo	¿Hubo algún caso en tu familia, trabajo, o comunidad? ¿Cómo se apoyan en tu familia o comunidad unos a otros frente a la pandemia? ¿Qué apoyos hubo del gobierno? ¿Tuviste acceso? ¿Qué opinas de la efectividad de las acciones del gobierno? ¿Qué faltó? ¿Qué propondrías?
Visión de futuro	¿Cómo es vivir como joven en una pandemia en este tiempo? ¿Cuáles son tus expectativas para el futuro?
<b>Mujeres (mayor de 12 años)</b>	
Contexto	¿Qué pensaste cuando comenzó la pandemia en México? ¿Cómo cambió tu vida con la llegada de la pandemia?
Condiciones de vida	¿Qué entiendes por buenas condiciones de vida? Se dice que durante la pandemia ha aumentado la violencia, ¿consideras que en tu comunidad pasó esto, qué tipo de violencias se han presentado? ¿Aumentó la cantidad de trabajo para ti durante la pandemia?

	¿Cuáles son las principales dificultades que enfrentamos ante la pandemia como mujeres?
Vivienda y habitabilidad y asequibilidad	En tu comunidad, ¿las viviendas tienen acceso al agua de forma constante? ¿Cómo afecta la falta de agua constante y de buena calidad la gravedad de la pandemia? ¿En tu familia se invirtió más tiempo, dinero en tener acceso al agua? Si hubo gastos extras para adecuar o reparar la casa ¿pudieron hacerlos inmediatamente?
Hábitat y espacio público	Regularmente, ¿a dónde acudes para distraerte y hacer actividades sociales y recreativas? ¿Pudiste continuar haciéndolas durante la pandemia? ¿Qué alternativa encontraste para la recreación?
Redes de apoyo	¿Cómo se atendió al interior de la familia la enfermedad? ¿Cómo se organizaron para el cuidado cuando hubo un enfermo? ¿Cómo se apoyan en tu familia o comunidad unos a otros frente a la pandemia?
Visión de futuro	Como mujer ¿Cuáles son tus expectativas para el futuro?
<b>Grupos focales</b>	<b>Preguntas detonadoras</b>
<b>Organizaciones de la Sociedad Civil</b>	
Contexto	¿A que se enfrentaron cuando comenzó la pandemia en México?
Gestión de las políticas públicas	Como sector social, ¿en qué casos se dialogó con las instancias responsables en materia de vivienda? Durante este tiempo, ¿qué políticas de gestión deberían anticiparse para hacer frente a desastres por pandemia?
Vivienda y habitabilidad	¿Cuáles son las repercusiones de la pandemia con respecto al derecho a la vivienda adecuada? ¿Cómo consideras que es la política gubernamental en materia de vivienda en el contexto de la pandemia?
Redes de apoyo	¿Qué casos aplicaron o conocen de acciones de apoyo en las comunidades? ¿Qué están haciendo como sector y que aportes e impactos han generado? ¿En qué se ha centrado su aporte en este tiempo? ¿Qué acciones o actividades han promovido por el derecho al hábitat durante esta pandemia?
Hábitat y visión de futuro	¿Qué acciones frente al acceso justo al hábitat son importantes de colocar en la agenda pública? ¿Qué propuestas tienen?

Tabla 8. Batería de preguntas detonadoras grupos focales. Elaboración propia basada en los objetivos del estudio

## Taller participativo

Cada vez es más frecuente la incorporación de herramientas colaborativas en el proceso de investigación; sobre todo, estas herramientas resultan efectivas cuando se trabaja a escala local, tal es el caso de los talleres participativos que utilizan métodos y enfoques orientados a fomentar la participación activa de las personas con la finalidad de que éstas se apropien del tema a estudiar y contribuyan con sus análisis, reflexión y experiencias. El Departamento de Participación Social y Gestión Integral del Usuario de Servicios de Salud Metropolitano Sur Oriente de la Ciudad de Puente Alto en Chile lo define como una herramienta en la que: “Los participantes contribuyen de forma activa al proceso de enseñar y de aprender en vez de recibir pasivamente la información de expertos de afuera, que en ocasiones pueden desconocer o no entender debidamente los temas locales. Esta metodología fomenta que la gente (facilitadores y participantes) comparta la información, aprendan unos de los otros y trabajen juntos en temas comunes” (Ministerio de Salud, 2012).

Bajo esta lógica consideramos que la incorporación de esta herramienta nos puede brindar información importante para el logro de los objetivos particulares del estudio.

Taller participativo			
Técnica	Componentes mínimos	Metas de análisis	Tipo de muestreo
Taller participativo (in situ)	Reconstrucción histórica del área de estudio. (Tema: Nuestra vida antes, durante y después del Covid-19)  Impactos en la vivienda	Identificar y rescatar la memoria colectiva del área de estudio frente a la pandemia. (Construcción línea del tiempo, lluvia de ideas, etc.)  Identificar las condiciones de la vivienda y comunidad frente a una pandemia  Caracterización de los esquemas de relaciones intrafamiliares y sus cambios en el contexto de pandemia (roles y ejercicio del poder)	Muestra no probabilística: Muestreo accidental  <b>habitantes de cada uno de los 3 poblamientos</b> (25 personas a convocar en cada lugar)

Tabla 9. Ficha de taller participativo. Elaboración propia basada en los objetivos del estudio

Temáticas taller: Los impactos de la pandemia en nuestras vidas	
1er. Momento	Reconocimiento de la situación (flecha del tiempo) Dimensionar el impacto de Covid en las condiciones de habitabilidad. Análisis de las condiciones de vivienda Las condiciones (de nuestras viviendas y entorno) en las que vivimos ¿Qué tanto nos han permitido sobrellevar la pandemia?
2do. Momento	Reflexiones (redes solidarias) Agenda de gestión Rescatar puntos como propuestas internas de gestión o autogestión
3er. Momento	¿Qué queremos que cambie? ¿Qué proponemos?

Tabla 10. Temáticas a abordar en taller participativo. Elaboración propia basada en los objetivos del estudio

## Encuesta a hogares

La encuesta se propone obtener información precisa y detallada que permita el acceso a la evidencia empírica de forma eficaz; se le puede definir como una técnica de investigación que recoge y analiza una serie de datos basada en una muestra representativa de una población (cfr. Casas, et. al., 2003).

Para el cálculo de la muestra, es necesario contar con una técnica de muestreo probabilístico que permita alcanzar un grado de representatividad de la población. Los muestreos probabilísticos parten de la premisa, de que todos los participantes deben de contar con la misma probabilidad de ser seleccionados, además, para el caso de la cantidad de población conocida (N), el muestreo debe ser calculado de tal forma que sea representativo de la población. La muestra (n) que se utiliza en este estudio es una población finita determinada, la cual está basada en las características sociodemográficas de las áreas de estudio seleccionadas.

Actualmente existen fórmulas estadísticas estandarizadas que permiten hacer este cálculo a partir de establecer el intervalo de confianza, el cual permite hacer frente a la pérdida de información que se deriva de la aplicación de los instrumentos o de las técnicas de recogida de información. Dado que las técnicas de muestreo siempre implican un error, se calcula el error estándar para conocer la relación entre los resultados de la muestra y los que se pudieron obtener de la población. Cada muestreo lleva un error asociado y por ello, para cada intervalo de confianza tendremos un error asociado que podemos calcular. Dentro de la población, también se identifica una variable que es de interés para el estudio y la cual tiene una incidencia al interior de la población. Por ejemplo, a partir de datos de INEGI, podemos asignar por lo menos un 50% de incidencia de acceso a servicios básicos o características de las viviendas en nuestras áreas de estudio.

Con estas variables en mente (intervalo de confianza, error estándar y porcentaje de variable de estudio dentro de la población) podemos hacer el cálculo de la muestra. Para el caso de los territorios a estudiar, se ha considerado las viviendas con un dormitorio o menos como la variable de incidencia, por lo que, gracias a que se obtuvo acceso a microdatos, se ha establecido el porcentaje para cada uno de los poblamientos estudiados. Calculada al 95% de confianza, margen de error del 5%, y el porcentaje de viviendas con un dormitorio o menos, que gracias a que se tuvo acceso a microdatos del censo de población y vivienda 2020, se pudo calcular para cada uno de los poblamientos a estudiar:

Unidad Habitacional 10%  
Colonia popular 36%  
Asentamiento precario 74%

$$n = \frac{Z_a^2 \cdot N \cdot p \cdot q}{i^2(N - 1) + Z_a^2 \cdot p \cdot q}$$

Donde:

n: Tamaño de la muestra  
N: Tamaño de la población  
Za: % Confianza (95%)  
p: Prevalencia del parámetro a evaluar (viviendas con un dormitorio o menos)  
q: 1-p  
i: Margen de error (5%)

Poblamiento	Universo Total (viviendas)	Tamaño de la muestra (viviendas)
Unidad Habitacional	595	50 <sup>41</sup>
Colonia Popular	593	112
Asentamiento Precario	220	76

Tabla 11. Tamaño de la muestra: Elaboración propia basada en los objetivos del estudio

Instrumento	Cuestionario: Encuesta a hogares		
	Técnica	Componentes mínimos	Metas de análisis
Encuesta a hogares	Condiciones de vida  Condiciones de habitabilidad	Identificar condiciones de vida. Identificar la viabilidad de las recomendaciones durante la pandemia. Características de la vivienda y habitabilidad. Perfiles sociodemográficos de los hogares.	Muestra probabilística: Aleatoria al azar

Tabla 12. Ficha de encuesta a hogares. Elaboración propia basada en los objetivos del estudio

Consideraciones para la aplicación de los instrumentos:

Las entrevistas se aplicarán a actores con perfiles considerados como sujetos con experiencias y conocimientos relevantes sobre el tema que se estudia.

- Si bien el tiempo de aplicación de las entrevistas no es limitativo, se estima que tengan una duración de 90 minutos, aproximadamente.
- Las encuestas serán aplicadas a hogares de las áreas de estudio por método de muestreo, en función de la población de cada área de estudio seleccionada.
- Se definirán responsables para la aplicación de los diferentes instrumentos.
- Las entrevistas realizadas finalmente corresponden a la ruta que seguimos con los actores clave iniciales, particularmente en el caso de los funcionarios públicos, esto nos permitió acercarnos a funcionarios cuyas áreas estaban mejor vinculadas a los objetivos de las entrevistas diseñadas, en el caso de las entrevistas a funcionarios el factor relacionado con la disponibilidad de éstos para atenderlas fue determinante, a lo que habría que sumar que el período de campo correspondió con la transición de gobierno en las Alcaldías, lo cual también influyó y dificultó aún más lograr las entrevistas inicialmente planteadas.

## Manejo, procesamiento y análisis de la información

<sup>41</sup> La muestra calculada para la Unidad Habitacional se estableció en 50 encuestas, mismas que no lograron realizarse en su totalidad, debido a una situación que se presentó en campo vinculada a la seguridad de los encuestadores, por lo que sólo pudieron recogerse 39 de las 50 encuestas, lo cual representó que el margen de error se elevara a 6% para este caso.

El manejo de la información se refiere a: “las operaciones necesarias para desarrollar un proceso coherente y sistemático de recolección, almacenamiento y recuperación de datos” (Huberman y Miles, 2000). El procesamiento de análisis de la información se estructurará tomando como referencia el esquema propuesto por Miles y Huberman (2000), basado en tres subprocesos relacionados entre sí.

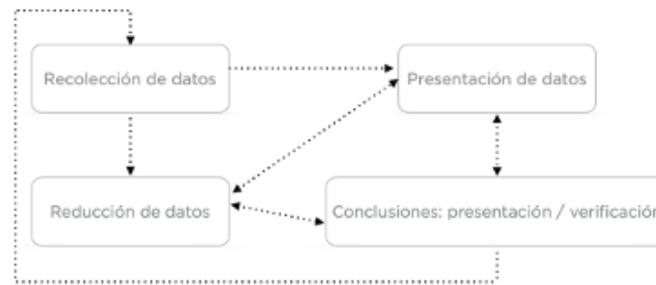


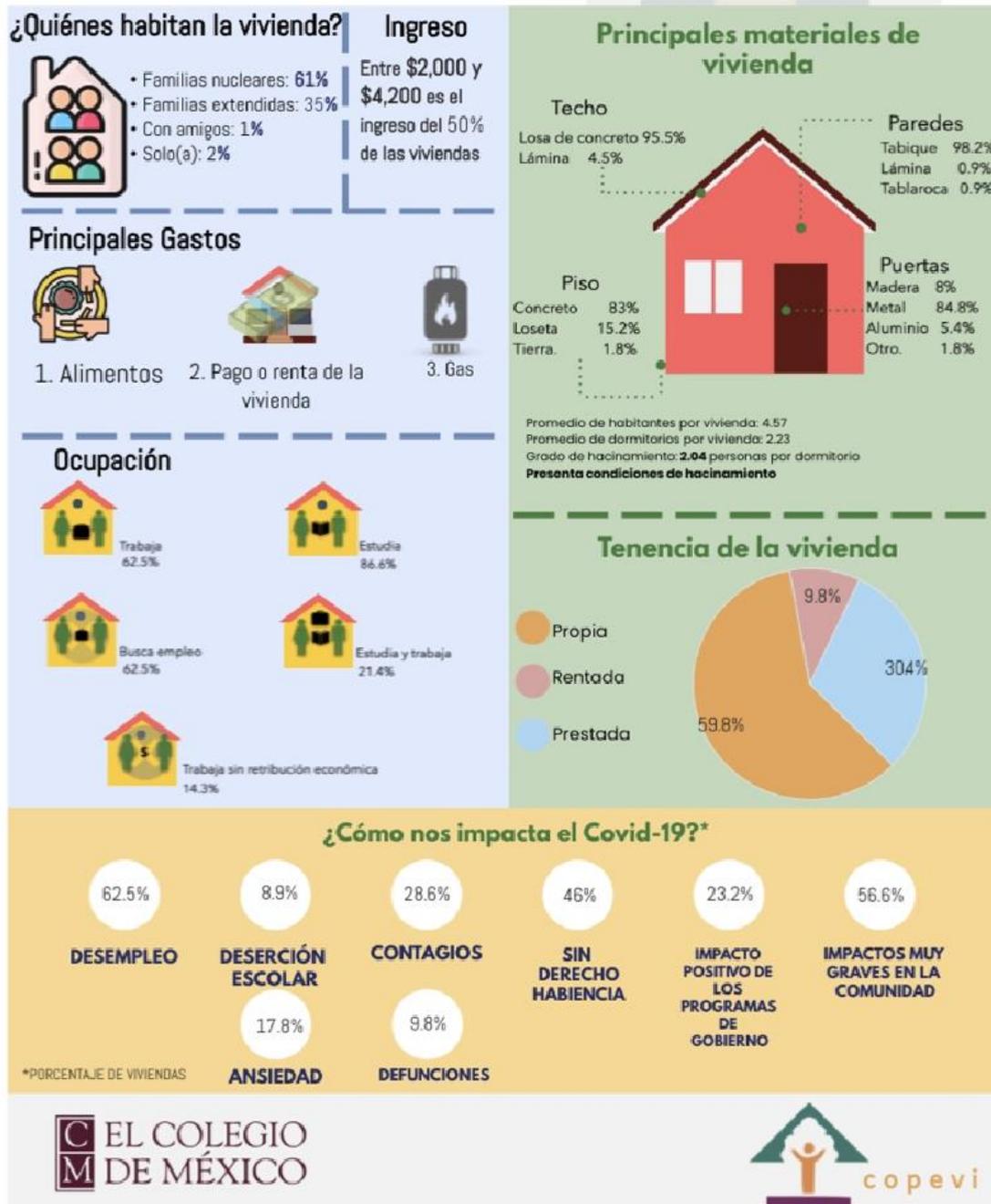
Ilustración 2. Síntesis de los instrumentos a aplicar. Elaboración propia

### Anexo 3. Material de difusión de resultados para los poblamientos estudiados

## CONDICIONES DE VIDA, VIVIENDA Y SALUD EN LA SAN MIGUEL TEOTONGO II SECC. CAPILLA

El Colegio de México (ColMex) y el Centro Operacional de Poblamiento y Vivienda (COPEVI) reconoce la valiosa participación de los vecinos de la Colonia San Miguel Teotongo II, en agradecimiento presenta los principales hallazgos del trabajo de campo\*, cuestiones que esperamos les permitan, como a nosotros, conocer un poco más de la comunidad, sus fortaleza y debilidades. ¡Gracias!

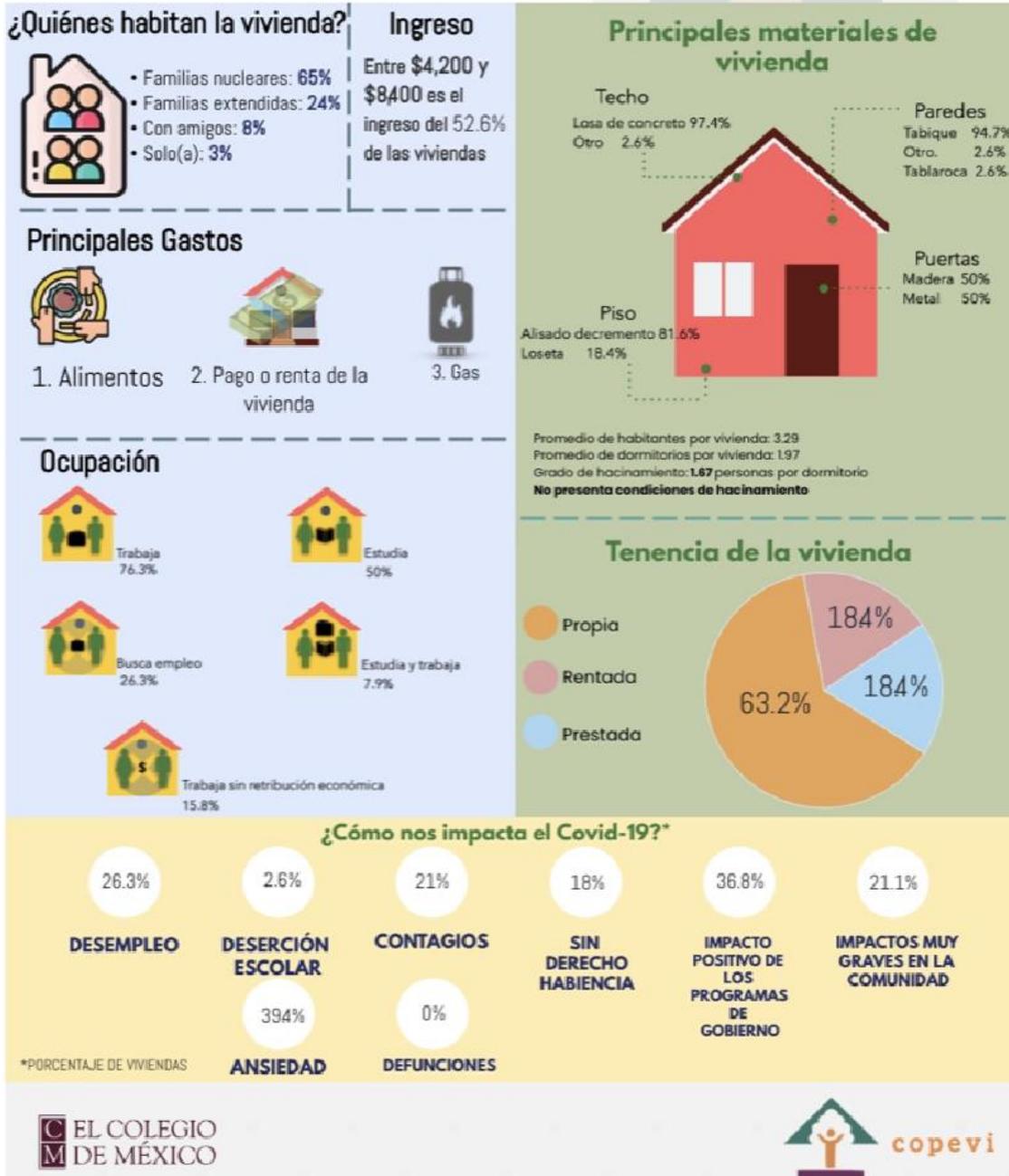
\*Encuesta realizada por COPEVI en el mes de agosto de 2021



# CONDICIONES DE VIDA, VIVIENDA Y SALUD EN LA U.H. CAPULTITLÁN, GUSTAVO A. MADERO

El Colegio de México (ColMex) y el Centro Operacional de Poblamiento y Vivienda (COPEVI) reconoce la valiosa participación de los vecinos del Conjunto Habitacional Capultitlán, en agradecimiento presenta los principales hallazgos del trabajo de campo\*, cuestiones que esperamos les permitan, como a nosotros, conocer un poco más de la comunidad, sus fortaleza y debilidades.  
¡Gracias!

\*Encuesta realizada por COPEVI en el mes de agosto 2021.



# CONDICIONES DE VIDA, VIVIENDA Y SALUD EN EL CAMPAMENTO NUEVE Y MEDIO, IZTAPALAPA

El Colegio de México (ColMex) y el Centro Operacional de Poblamiento y Vivienda (COPEVI) reconoce la valiosa participación de los vecinos del Campamento Nueve y Medio, en agradecimiento presenta los principales hallazgos del trabajo de campo\*, cuestiones que esperamos les permitan, como a nosotros, conocer un poco más de la comunidad, sus fortaleza y debilidades.  
¡Gracias!

\*Encuesta realizada por COPEVI en el mes de agosto 2021

## ¿Quiénes habitan la vivienda?



- Familias nucleares: 72%
- Familias extendidas: 23%
- Solo(a): 5%

## Ingreso

El ingreso del 23.7% de las viviendas es menor a \$2,000 mensual

## Principales Gastos



1. Alimentos



2. Gas



3. Medicamentos

## Ocupación



Trabaja  
89.5%



Estudia  
53.9%



Busca empleo  
47.4%



Estudia y trabaja  
14.5%



Trabaja sin retribución económica  
89.5%

## Principales materiales de vivienda

### Techo

Lámina	94.7%
Concreto	2.6%
Otros	2.6%

### Paredes

Tabique	98.7%
Lámina	1.3%

### Piso

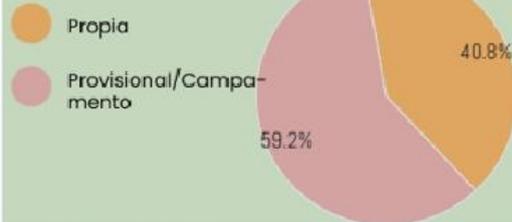
Concreto	96.1%
Loseta	3.9%

### Puertas

Metal	82.9%
Madera	15.8%
Otros	1.3%

Promedio de habitantes por vivienda: 3.76  
Promedio de dormitorios por vivienda: 1.01  
Grado de hacinamiento: 3.76 personas por dormitorio  
**Presenta condiciones de hacinamiento**

## Tenencia de la vivienda



## ¿Cómo nos impacta el Covid-19?\*

47.6%

DESEMPLEO

26.3%

DESERCIÓN ESCOLAR

23.7%

CONTAGIOS

26.3%

SIN DERECHO HABIENTIA

32.9%

IMPACTO POSITIVO DE LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO

21.1%

IMPACTOS MUY GRAVES EN LA COMUNIDAD

36.8%

ANSIEDAD

0%

DEFUNCIONES

\*PORCENTAJE DE VIVIENDAS